
TERRORIST- LAGSTIFTNINGEN

Betänkande av terroristlagstiftningskommittén

SOU

1989:104

Ref



Statens offentliga utredningar
1989:104
Arbetsmarknadsdepartementet

Terroristlagstiftningen

Betänkande av terroristlagstiftningskommittén
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

Till statsrådet Maj-Lis Lööw

Genom beslut den 1 september 1988 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över reglerna om avvísning och utvisning av utlänningar som kan befaras medverka i terrorist-handlingar här i landet samt reglerna i lagen (1975:1360) om tvångsätgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Med stöd av detta bemyndigande utsågs justitierådet Johan Munck att vara ordförande i kommittén fr.o.m. den 15 september 1988. Till övriga ledamöter i kommittén förordnades fr.o.m. den 1 november 1988 riksdagsledamöterna Rune Backlund och Doris Håvik, dåvarande riksdagsledamoten nuvarande generaldirektören Björn Körlof, riksdagsledamoten Lars-Erik Lövdén, dåvarande riksdagsledamoten nuvarande statsrådet Maj-Lis Lööw samt riksdagsledamoten Ingela Mårtensson. Fr.o.m. den 14 mars 1989 entledigades Maj-Lis Lööw och förordnades i hennes ställe riksdagsledamoten Stig Alemyr.

Till experter förordnades fr.o.m. den 1 november 1988 expeditions- och rättschefen Olof Egerstedt, byråchefen Christer Ekberg, chefsrådmannen Mikael af Geijerstam, ambassadören Vidar Hellners, byråchefen Inge Kristensson, expeditionschefen Erik Lempert samt revisionssekreteraren Håkan Sandesjö. Sekreterare i kommittén har sedan den 1 januari 1989 varit hovrättsassessorerna Ella Nyström.

Kommittén har antagit namnet terroristlagstiftningskommittén.

Regeringen har genom beslut den 1 december 1988 till kommittén överlämnat rapporten (SOU 1988:18) av den

parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme såvitt avser viss i rapporten behandlad fråga.

Kommittén har samrått med SÄPO-kommittén samt, beträffande frågor angående förhållandet mellan terroristlagstiftningen och strafflagstiftningen, med riksåklagaren. Kontakter med rikspolisstyrelsen och statens invandrarverk har ägt rum främst genom de experter i kommittén som företrätt nämnda myndigheter.

Advokaten Hans Göran Franck och förbundsjuristen Sten de Geer har inför kommittén berättat om erfarenheter från förfarandet i terroristärenden.

Till kommitténs ledamöter har inkommit en skrivelse från Amnesty International.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1989:104) Terroristlagstiftningen. Till betänkandet fogas en reservation av Ingela Mårtensson. I övrigt är betänkandet enhälligt.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 1989

Johan Munck

Stig Alemyr

Doris Håvik

Lars-Erik Lövdén

Rune Backlund

Björn Körlof

Ingela Mårtensson

/Ella Nyström

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	9
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....	21
1 KOMMITTÉNS DIREKTIV.....	49
2 DEN INTERNATIONELLA BAKGRUNDEN	59
3 EXTREMISTGRUPPER, TERRORISTDÅD OCH ANAT POLITISKT VÅLD I SVERIGE	63
4 GÄLLANDE ORDNING OCH DESS BAKGRUND	71
4.1 Terroristbestämmelserna	71
4.1.1 1973 års lagstiftning	71
4.1.2 1975 års lagstiftning	76
4.1.3 1980 och 1982 års lagstiftning	82
4.1.4 Gällande rätt	83
4.2 Sekretess	86
4.3 Asylrätten m.m.	88
4.4 Tillämpningen av terroristlagstiftningen ..	90
4.4.1 Beslut om avlägsnande m.m. enligt terroristbestämmelserna	90
4.4.2 Sekretess i terroristärenden	92
4.5 Avgöranden av högsta domstolen år 1989	93
4.6 Vissa bestämmelser i kriminalvårds- lagstiftningen	96
4.7 Den praktiska terrorismbekämpningen	98
5 INTERNATIONELLT SAMARBETE MOT TERRORISM ...	101
5.1 Traktater	101
5.1.1 Tokyokonventionen	101
5.1.2 Haagkonventionen samt Montrea- konventionen jämte tilläggsprotokoll	102
5.1.3 Diplomatskyddskonventionen	104
5.1.4 Den europeiska terrorismkonventionen	105
5.1.5 Gisslankonventionen	108

5.1.6	Visst övrigt konventionsarbete	109
5.2	Internationellt samarbete i övrigt	110
5.2.1	Samarbetet inom EG	110
5.2.2	Samarbetet inom FN	112
5.2.3	Samarbetet inom Interpol	113
6	ANDRA INTERNATIONELLA KONVENTIONER AV BETYDELSE FÖR KOMMITTÉNS ARBETE	115
6.1	1951 års flyktingkonvention	115
6.2	Konventioner om mänskliga rättigheter	117
6.2.1	Allmänt	117
6.2.2	Europakonventionen	119
6.2.3	FN-konventionen	139
6.2.4	Sammanfattning	143
7	FRAMLAGDA FÖRSLAG OCH PÅGÅENDE ARBETE	145
7.1	Juristkommissionen	145
7.2	Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme	146
7.2.1	Kommissionens uppgift	146
7.2.2	Kommissionens förslag beträffande förhandling i terroristärendet.....	147
7.2.3	Remissutfallet	148
7.2.4	Synpunkter på terroristlagstift- ningen i övrigt	152
7.3	SÄPO-kommittén	158
8	UTLÄNDSK RÄTT	161
8.1	Inledning	161
8.2	Norge	162
8.3	Danmark	163
8.4	Finland	165
8.5	Italien	166
8.6	Schweiz	167
8.7	Jugoslavien	168
8.8	Frankrike	169
8.9	Storbritannien	171
8.10	Förbundsrepubliken Tyskland	172

8.11	Irland	173
8.12	Canada	174
8.13	USA	176
9	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	179
9.1	Allmänna utgångspunkter	179
9.2	Behovet av särskilda terroristbestämmelser	181
9.3	Lagstiftningens grundläggande konstruktion	186
	9.3.1 Nuvarande ordning	186
	9.3.2 Organisationsrekvisitet	187
	9.3.3 Det personliga rekvisitet	191
	9.3.4 Medverkan till terroristaktioner i främmande stater	199
9.4	Inskränkningar, villkor och tvångsmedel när avlägsnandebeslut ej kan verkställas	204
	9.4.1 Allmän bakgrund	204
	9.4.2 Inskränkningar och villkor	208
	9.4.3 Tvångsåtgärder i spaningssyfte	216
9.5	Ytterligare frågor om att förstärka regle- ringens effektivitet	223
	9.5.1 Bakgrund	223
	9.5.2 Svenska medborgare	224
	9.5.3 Tvångsåtgärder i spaningssyfte före utvisning?	227
	9.5.4 Rätten att bedriva politisk verksam- het	227
	9.5.5 Medlemskap i terroristorganisationer	229
	9.5.6 Dokumentlösheten	230
	9.5.7 Frihetsberövande m.m.	231
9.6	Beslutsorgan och förfaranderegler	232
	9.6.1 Beslut om avvisning	232
	9.6.2 Beslut om utvisning	236
	9.6.3 Beslut om inskränkningar och villkor	243
	9.6.4 Beslut om tvångsåtgärder i spanings- syfte	249
	9.6.5 Omprövning	251
	9.6.6 Rättsprövning	252
9.7	Sekretess	254

9.8	Terroristbestämmelsernas lagtekniska placering	257
9.9	Parlamentarisk kontroll m.m.	261
9.10	Vissa frågor om förhållandet mellan terro- ristlagstiftningen och strafflagstiftningen	263
10	SPECIALMOTIVERING	271
10.1	Förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlännningar.....	271
10.2	Förslaget till lag om ändring i utlännings- lagen (1989:529)	296
10.3	Förslaget till lag om ändring i rätts- hjälpslagen (1972:429)	297
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:534) om ändring i lagen (1989:360) om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)	297
10.5	Förslaget till lag om ändring i sekretess- lagen (1980:100)	298
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.	298
	RESERVATION	299

BILAGOR

Bilaga 1	Lag (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlag)	307
Bilaga 2	NJA 1989 s. 131	313

SAMMANFATTNING

Allmänna utgångspunkter

Under de senaste decennierna har terrorismen utvecklats till ett allvarligt internationellt problem. Bekämpandet av terrorism tilläggs hög prioritet i praktiskt taget alla stater.

Liksom andra länder måste Sverige skydda sig mot handlingar av detta slag. Befolkningen i vårt land - både våra egna medborgare och de utlänningar som har hemvist här - har ett självklart anspråk på att de svenska statsmakterna söker bereda ett sådant skydd med medel som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle som vårt.

För att vi så långt möjligt skall kunna skydda oss mot terroristaktioner måste vi arbeta efter olika linjer. Ett viktigt inslag är det internationella samarbetet på området, i vilket Sverige medverkar och ofta har spelat en aktiv roll. Internt har vi bl.a. anledning att säkerställa att polisen har organisation och resurser som är avpassade till hotbilden. Det är också viktigt att vi har en ändamålsenlig straff- och processrättslig lagstiftning.

Den uppgift som har anförtrotts åt kommittén har begränsats till en översyn av de bestämmelser som har brukat kallas terroristlagstiftningen. Denna lagstiftning, som i sitt ursprungliga skick kom till år 1973, har till sitt huvudändamål att göra det möjligt att hindra presum-

tiva terrorister från att komma in i eller stanna kvar i vårt land. Ett syfte är också att skapa utrymme för särskild kontroll i de fall då sådana utlänningar av humanitära skäl ändå måste beredas en fristad här i landet.

Den allmänna hotbild som ursprungligen föranledde lagstiftningens tillkomst har inte förändrats på något sådant sätt att det av det skälet finns anledning till en omprövning av lagstiftningsbehovet. Kommittén har inriktat sitt arbete på att se efter om en avvägning av de olika intressen som gör sig gällande på området kan ge andra resultat än de som har kommit till uttryck i den nuvarande regleringen. Härvid har bl.a. beaktats erfarenheterna från lagstiftningens tillämpning, den allmänna debatt som har förts i hithörande frågor och innebörden av våra internationella åtaganden beträffande särskilt mänskliga rättigheter och behandlingen av flyktingar.

Lagstiftningens grundläggande konstruktion

Kommittén anser att vi även i fortsättningen måste ha möjlighet att avlägsna sådana utlänningar ur landet som på goda grunder bedöms representera en fara för terrorhandlingar.

Huvudreglerna i den nuvarande terroristlagstiftningen innebär att en utlänning kan avvisas eller utvisas från Sverige om två förutsättningar är uppfyllda.

För det första skall det finnas grundad anledning anta att utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket (organisationsrekvisitet).

För det andra skall det, med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt, föreligga fara för att han själv här i riket medverkar till sådana handlingar (det personliga rekvisitet).

Problem med nuvarande regler

Enligt kommitténs mening visar erfarenheterna att organisationsrekvisitet medför svårigheter i tillämpningen, som kan befaras öka i takt med den internationella utvecklingen på området.

Så t.ex. hör det till bilden att de rörelser som det här är fråga om inte alltid kan avgränsas och att de inte sällan upplöses, delas, ändrar namn och byter ledning eller struktur. En utlänning som representerar en betydande fara för terroristaktioner kan vidare ibland tillhöra en mindre utbrytarfraktion med löslig struktur som står i uttalad motsättning till den ursprungliga gruppen men som därför inte är mindre farlig, eller han kan operera mer eller mindre på egen hand eller tillsammans med endast någon eller ett par kända bundsförvanter. Det kan också vara så att han verkar för politiska mål vilka omfattas av en organisation som vi här i landet erkänner som befrielse rörelse men för dessa mål är beredd att använda våldsamma medel mot utomstående på ett sätt som är främmande för organisationen som sådan.

Även andra olägenheter är förenade med organisationsrekvisitet i dess nuvarande form. Det är oklart hur lagstiftningen förhåller sig till begreppet statsterro-
rism. Svårigheter kan uppstå när det gäller att utreda var en viss organisation har bildats, var dess kärnorganisation håller till och andra faktorer som har betydelse för att avgöra var den skall anses ha sitt hemland.

Ytterligare en olägenhet med organisationskriteriet kan vara att frågan om den ena eller andra rörelsens egenskap

av terroristorganisation vid tillämpningen kommer i fokus i sådan grad att frågan om det personliga rekvisitet är uppfyllt - alltså om utlänningen personligen skall anses farlig - blir i viss utsträckning undanskymd. Över huvud taget gäller att lagstiftningen tvingar oss att officiellt peka ut vissa rörelser som terroristorganisationer på ett sätt som saknar motsvarighet i flertalet andra länder och många gånger kan vara direkt olämpligt. Risker kan därmed också finnas att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut tolkas så att en rörelse i dess helhet stämplas som terroristorganisation medan det i själva verket finns underlag för en sådan bedömning endast beträffande en fraktion som är svår att avgränsa och som har lös anknytning till rörelsen som sådan.

Av bl.a. de nu anförda skälen har kommittén kommit till slutsatsen att organisationsrekvisitet bör utmönstras ur terroristlagstiftningen. Naturligtvis måste det även i fortsättningen ha stor och kanske ofta avgörande betydelse, om en utlänning tillhör en organisation med våld av terrorkaraktär på programmet, i synnerhet när det kan antas att en mer eller mindre ovillkorlig lydnadsplikt gäller för honom. Men utvecklingen på området har fått till följd att det inte längre rimligen bör vara en nödvändig förutsättning för lagens tillämplighet att en person kan sägas tillhöra eller verka för en viss bestämd organisation, om det genom annan utredning är klarlagt att han representerar en betydande fara för terroristaktioner i politiskt syfte.

Vad härefter gäller det personliga rekvisitet, har detta som nämnts för närvarande den innebörden att terroristlagstiftningen kan bli tillämplig, om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i riket medverkar till handlingar som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Som detta rekvisit är formulerat medför en tillämpning av terroristlagstiftningen att utlänningen officiellt blir utpekad som en potentiell farlig brottsling. Denna s.k. stämplingseffekt av regelsystemet - som saknar motsvarighet i flertalet övriga länder - ligger inte primärt i Sveriges intresse. Vad vi vill åstadkomma är endast att personer som bedöms utgöra allvarliga säkerhetsrisker såvitt möjligt inte skall vistas på vårt territorium och att de skall underkastas kontroll om en vistelse här är ofrånkomlig av asylrättsliga skäl. För den enskilde kan stämplingen som presumtiv terrorist däremot bli en avsevärd belastning. Den kan följa honom till ett annat land, där han kanske vill övergå till ett mera normalt liv.

Än mera betydelsefullt från svensk synpunkt är att det kan vara omöjligt eller i varje fall förenat med stora svårigheter att över huvud taget få ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställt, om den berörde uttryckligen har pekats ut som en presumtiv terrorist. Terroristlagstiftningen kan på detta sätt ibland sägas motverka det huvudintresse som har legat till grund för dess tillkomst, nämligen att hindra presumtiva terrorister från att få fotfäste i Sverige.

Inga särregler om avvisning

Från nyss angivna synpunkter skulle en mer allmänt hållen reglering än den nuvarande vara att föredra. När det gäller avvisning innehåller utlänningslagen redan i dag en allmän bestämmelse om att en utlänning får² avvisas, om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Eftersom terrordåd utgör kriminella handlingar bör denna bestämmelse - i förening med de övriga reguljära grunderna för avvisning - vara tillräcklig för att säkerställa att vi inte med öppna ögon skall behöva ta emot presumtiva

terrorister som söker sig till Sverige. Någon särskild, på skyddet mot terrorism inriktad bestämmelse om avvisning behövs alltså inte.

Utvisning

När det gäller utvisning kan däremot en särregel inte undvaras. En utlänning som har varit bosatt här med uppehållstillstånd två år eller mer skulle annars inte kunna avlägsnas ur landet, även om han på goda grunder kan misstänkas för benägenhet att planera terroristaktioner.

En regel om utvisning kan inte göras alltför allmänt hållen. Det skulle kunna leda till oro och missuppfattningar bland utlänningar i allmänhet som vistas i vårt land. Vidare skulle rättssäkerheten försvagas och tillämpningen kunna bli svårkontrollerad.

Kommittén föreslår att förutsättningarna för utvisning utformas så att de i huvudsak motsvarar det nuvarande personliga rekvisitet. Ett par smärre justeringar bör dock göras av rättssäkerhetsskäl. Vidare bör uttryckligen anges att terroristbestämmelserna är subsidiära till de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen.

Risk för terroraktioner utomlands

Sverige bör inte bli eller betraktas som ett land där medlemmar av internationella terroristorganisationer kan räkna med att finna en fristad under förutsättning att de inte planerar terrordåd här i landet. Kommittén föreslår därför att lagstiftningens tillämpningsområde utvidgas, så att även risk för terroraktioner utomlands kan beaktas. Deltagande i befrielserörelser, organiserande uppror och liknande bör uttryckligen undantas från tillämpningsområdet.

Det bör som nu ankomma på regeringen att pröva frågor om utvisning enligt terroristbestämmelserna. Om frågan inte är synnerligen brådskande, skall först förhandling vid domstol äga rum. Kommittén föreslår vissa ändringar beträffande proceduren, avsedda att förbättra förfarandet och höja rättssäkerheten.

Svenska medborgare

Bestämmelserna om avvisning och utvisning kan av konstitutionella skäl inte få tillämpning på svenska medborgare utan måste begränsas till utlänningar. Såvitt gäller svenska medborgare utgår kommittén från att SÄPO-kommittén enligt sina direktiv prövar frågan om personalkontrollsystemet bör utvidgas, så att det tar sikte även på skyddet mot terrorism. Kommittén föreslår vidare att det i särskild ordning utreds hur man skall komma till rätta med fall då svenskt medborgarskap beviljas med falska uppgifter som grund.

Inskränkningar, villkor och tvångsmedel när avlägsnandebeslut ej kan verkställas

Sverige tillämpar av tradition en vidsträckt asylrätt. Vi sänder i allmänhet inte ens en utlänning som begått ett våldsdåd av allvarligt slag till ett land där han löper risk för politisk förföljelse eller ej är skyddad mot att vidarebefordras till ett sådant land. Och vi verkställer aldrig en avvisning eller en utvisning på ett sådant sätt att utlänningen riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr.

Kommittén anser att dessa principer bör behållas. Det innebär att även utlänningar som på goda grunder kan antas vara benägna att planera terroristaktioner ibland måste tillåtas att stanna i Sverige av humanitära skäl. Men i så fall måste vi också ha en ordning som gör det möjligt för oss att effektivt övervaka dessa personer så

länge de bedöms utgöra en fara för svenska medborgares och utländska invandrares trygghet.

För fall då ett beslut angående avvisning eller utvisning enligt terroristlagstiftningen inte kan verkställas gäller för närvarande att regeringen får föreskriva inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt. Under vissa förutsättningar kan vidare polisen besluta om husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning och domstol kan tillåta telefonavlyssning liksom undersökning av brev m.m.

Det är enligt kommitténs mening inte tillrådligt att avstå från regler av sådant slag. Kommittén föreslår emellertid betydelsefulla förändringar i regelsystemet.

Inskränkningar och villkor för vistelsen i Sverige - av exempelvis det innehållet att utlänningen får vistas endast inom en bestämd kommun - är till sin natur närmast anpassade för en kortare övergångstid om ett eller ett par år, efter vars utgång man räknar med att utvisningsbeslutet skall kunna verkställas. Får föreskrifterna längre varaktighet, blir de efter hand alltmera svårhanterliga och efterlevnaden närmast omöjlig att effektivt kontrollera. Givetvis ökar också påfrestningarna för den enskilde efter hand som han kanske i många hänseenden anpassar sig till det svenska samhället.

Även för omgivningen och allmänheten kommer inskränkningarna med tiden att te sig svårbegripliga. Ett antagande om en persons benägenhet att medverka i terrorhandlingar får åtminstone typiskt sett anses avta i styrka, allteftersom tiden går utan att antagandet blir uttryckligen bekräftat.

Kommittén har av skäl som nu anförts allvarligt övervägt om det skulle vara möjligt att införa en regel av innebörd

att inskränkningar och villkor för en utlännings vistelse i Sverige i här avsedda fall alltid skall upphöra att gälla efter en viss tid. Kommittén har emellertid stannat för att den inte kan ställa sig bakom en sådan ordning. Man måste räkna med att det efter utgången av en sådan tid kan uppkomma allvarliga indikationer på att en aktion av ett eller annat slag planeras, som medför att det snarast blir mer angeläget än tidigare att begränsningar i rörelsefriheten upprätthålls.

Domstolsprövning efter tre år

Kommittén föreslår i stället följande ordning. Regeringen skall även i fortsättningen, i samband med inhibering av ett beslut om avlägsnande ur riket av en presumtiv terrorist, kunna föreskriva inskränkningar och villkor för utlännings fortsatta vistelse här i landet i den mån starka skäl talar för detta. Liksom nu skall ett sådant beslut föregås av förhandling i saken inför domstol.

Ett beslut från regeringens sida om inskränkningar och villkor skall enligt vad kommittén föreslår gälla bara under högst tre år. Bedöms det som påkallat att föreskrifter gäller även för tiden därefter, skall en påtaglig risk krävas för att utlännings kommer att medverka till terroraktioner. Detta innebär att omständigheterna måste vara sådana att det finns välgrundad anledning befara terrorhandlingar från utlännings sida, t.ex. på grund av att nya indikationer av allvarlig art har framkommit efter det ursprungliga beslutet. Frågan om att meddela inskränkningar och villkor för tiden efter treårsfristens utgång skall vidare provas av allmän domstol på ansökan av rikspolisstyrelsen, och domstolen skall kunna fastställa sådana föreskrifter endast för tre år i sänder. Ofta torde det därvid - om det över huvud taget bedöms föreligga skäl för fortsatta föreskrifter - finnas

anledning att låta dessa stanna vid åläggande av anmälningssplikt.

Domstolens beslut skall efter överklagande från utlännings- eller rikspolisstyrelsens sida kunna överprövas i vanlig ordning, dvs. av hovrätt och - om prövningstillstånd meddelas - av högsta domstolen.

Kommitténs förslag i denna del ligger i linje med principer som har kommit till uttryck i avgöranden från högsta domstolen år 1989.

Samma ordning med domstolsprövning efter tre år föreslår kommittén när det gäller den särskilda befogenheten att använda tvångsmedel. Sådana medel skall vidare få tillgripas bara för att efterforska planering av brott med minimistraff på två års fängelse. För andra fall får rättegångsbalkens vanliga regler anses vara tillräckliga.

I sakens natur ligger att vissa sekretessregler måste gälla även för det nu föreslagna domstolsförfarandet.

Lagtekniska frågor m.m.

Terroristbestämmelserna bör enligt kommitténs mening liksom nu finnas i en särskild lag vid sidan av utlänningslagen. De blir då lättare att överblicka och tillämpningen kan kontrolleras bättre. En placering i utlänningslagen kan vidare tänkas negativt påverka den allmänna synen på denna lag, som i övrigt präglas av en generös inställning beträffande utlänningars möjlighet att vistas i Sverige.

Dessa skäl gör sig också gällande i fråga om de bestämmelser i utlänningslagen som för närvarande ger möjlighet att besluta om utvisning eller inskränkningar och villkor för vistelsen i Sverige, när det är påkallat av hänsyn

till rikets säkerhet. De bestämmelserna bör därför sammanföras med terroristbestämmelserna.

Den särskilda lagen kan med denna utgångspunkt inte längre kallas terroristlag. Kommittén föreslår beteckningen "Lag om särskild kontroll av vissa utlänningar".

Den nya lagen bör inte göras tidsbegränsad utan få permanent giltighet. Parlamentarisk kontroll över tillämpningen kan ske genom att regeringen årligen avger en skrivelse till riksdagen.

Den nuvarande regleringen kan vålla vissa problem för åklagarmyndigheterna, om brottsbalkens bestämmelser om straffansvar och bestämmelserna om utvisning är tillämpliga samtidigt. Har en allvarlig terroristhandling begåtts i Sverige är det givetvis väsentligt att förundersökning omedelbart påbörjas och att straffprocessuella åtgärder vidtas, om lagföring skall ske här i landet. Vidtas sådana åtgärder, kan dessa emellertid bli meningslösa och t.o.m. vålla komplikationer, om regeringen kort därefter beslutar om utvisning.

Kommittén föreslår att frågan löses genom att en särskild bestämmelse tas in i den aktuella lagstiftningen om krav på åtalstillstånd från regeringen. Bestämmelsen bör få den innebörden att, om regeringen har tagit upp en fråga om utvisning enligt den särskilda lagen, åtal inte får väckas utan regeringens förordnande, innan regeringen har avgjort ärendet.

Kommittén har vidare gjort en lagteknisk översyn av regleringen och föreslår åtskilliga ändringar beträffande olika detaljfrågor.

Ikraftträdande

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1991. Redan meddelade beslut om inskränkningar och villkor skall utan föregående domstolsbeslut kunna tillämpas längst till den 1 juli 1991, om de inte har upphävts dessförinnan.

Reservation

Ledamoten Ingela Mårtensson har reserverat sig beträffande åtskilliga av de frågor som kommittén har behandlat. Reservationen berör proceduren i utvisningsärenden, inskränkningar och villkor, tvångsmedel, parlamentarisk insyn samt den lagtekniska lösningar.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till

Lag om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § En utlänning, som inte skall avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (1989:529), får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

1. är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning, som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Första stycket 2 gäller inte i fråga om en sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

2 § En fråga om utvisning enligt 1 § prövas av regeringen. Frågan tas upp på ansökan av rikspolisstyrelsen eller av regeringen själv.

Finner en polismyndighet, en länsstyrelse eller statens invandrarverk anledning anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten genast göra anmälan om detta till rikspolisstyrelsen.

3 § Om ärendet inte är synnerligen brådskande skall, innan beslut om utvisning meddelas, yttrande inhämtas från statens invandrarverk och förhandling hållas i ärendet.

4 § Beslut om utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Förbudet skall meddelas för viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet skall utlänningen, om förbudet är tidsbegränsat, upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. Han skall vidare upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 24 §.

Förordnar regeringen att beslut om utvisning tills vidare inte skall verkställas, meddelas förbud enligt första stycket i stället i anslutning till beslut om verkställighet av utvisningen.

5 § I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 13 och 15 §§, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket, 5 § andra stycket, 6 - 11 §§, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1 - 6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1 - 3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529). Vid förhandling i ett ärende som enligt denna lag handläggs av regeringen tillämpas dessutom 6 kap. 13 §, 14 § andra stycket och 15 § utlänningslagen. För verkställighet av beslut om utvisning skall regeringen meddela sådana anvisningar som avses i 4 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen.

Förhandling

6 § I ärenden som enligt denna lag handläggs av regeringen får det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden enligt lagen, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer besluta om förhandling. Förhandlingen skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl

talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan allmän domstol.

Rikspolisstyrelsen skall vara allmänt ombud vid förhandlingen med uppgift att redogöra för de omständigheter som talar för att beslut enligt denna lag bör meddelas och att lämna andra upplysningar som behövs för förhandlingens genomförande.

7 § Tingsrätten får bestämma att även någon annan än utlänningen skall höras vid en förhandling som avses i 6 §. Åberopar någon av parterna muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Rikspolisstyrelsen skall beredas tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som skall höras i ärendet. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet. Genom frågor och påpekanden skall rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas.

Förvar och uppsikt

8 § En utlänning får tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att utvisas enligt denna lag eller beslut härom föreligger samt det skäligen kan antas att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans identitet är oklar. Är utlänningen under sexton år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem.

Under de förutsättningar som anges i första stycket kan en utlänning ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

9 § Har frågan om utvisning ännu inte upptagits av regeringen, får rikspolisstyrelsen besluta att en utlänning skall tas i förvar eller ställas under uppsikt. Ett sådant beslut skall anmälas till regeringen. Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

Hinder mot verkställighet m.m.

10 § Om regeringen har beslutat om utvisning enligt denna lag men hinder som anges i 8 kap. 1 - 4 §§ utlänningslagen (1989:529) möter mot att beslutet verkställs eller beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

Utvisningsbeslutet och förordnandet om inhibition skall provas på nytt när det finns skäl till detta. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller men ej har kunnat verkställas, skall rikspolisstyrelsen före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla hos regeringen huruvida det finns skäl för omprövning av beslutet.

11 § Skall ett beslut om utvisning enligt denna lag på grund av inhibition tills vidare inte verkställas, får regeringen besluta om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i Sverige. Sådant beslut får avse vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt. Grundas utvisningsbeslutet på 1 § första stycket 2, får regeringen också förordna att 19 - 22 §§ skall ha tillämpning i fråga om utlänningen.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt, om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) inte kan verkställas och det föreligger sådana omständigheter beträffande utlänningen som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 denna lag. Innan beslut enligt detta stycke meddelas skall förhandling hållas. Därvid tillämpas 6 och 7 §§.

12 § Ett beslut av regeringen enligt 11 § gäller i längst tre år räknat från dagen för beslutet om avlägsnande.

Verkställighet

13 § Har regeringen inte förordnat om inhibition, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ankommer på rikspolisstyrelsen. Regeringen får dock förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

Uppkommer fråga om hinder mot verkställigheten får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen med anledning av den uppkomna frågan har prövat huruvida förordnande om inhibition skall meddelas.

Inskränkningar, villkor och tvångsmedel enligt beslut av domstol

14 § Bedöms i fall som avses i 11 § påtaglig risk föreligga för att utlänningen begår eller medverkar till brott mot rikets säkerhet eller brott som anges i 1 § första stycket 2 efter utgången av den 12 § angivna treårsfristen, får sådana inskränkningar och villkor för hans vistelse i Sverige som anges i 11 § och som kan anses ändamålsenliga för att motverka risken meddelas även för tid efter denna frists utgång. På motsvarande grunder får förordnas att 19 - 22 §§ skall ha tillämpning i fråga om utlänningen för sådan tid, om risken avser brott som anges i 1 § första stycket 2.

Frågor som avses i första stycket prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av rikspolisstyrelsen. Beslut i sådan fråga skall meddelas för viss tid, högst tre år räknat från den dag då beslutet skall börja tillämpas.

I fråga om förfarandet vid rätten skall, utom i de hänseenden som anges i fjärde stycket, gälla vad som är

föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott för vilket lindrigare straff än fängelse två år är föreskrivet.

Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken får inte tillgripas. Vad som föreskrivs i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen (1980:100) tillämpas inte. I fråga om handling eller annat material som enligt första stycket samma paragraf inte får lämnas ut till part tillämpas inte heller 30 kap. 2 § första stycket första meningen rättegångsbalken. En skriftlig berättelse eller en uppteckning eller upptagning av berättelse som avses i 35 kap. 14 § rättegångsbalken får åberopas som bevis. Rättens avgörande sker genom beslut.

15 § I mål som avses i 14 § får rätten, om det finns skäl till det, meddela beslut om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i Sverige för tiden till dess ärendet har avgjorts slutligt.

Rättens beslut i mål som avses i 14 § gäller omedelbart om annat inte förordnas. Gäller då ärendet avgörs tidigare meddelat beslut om inskränkningar eller villkor, får rätten bestämma att det nya beslutet skall börja tillämpas först när giltighetstiden för det tidigare har gått ut.

16 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det får rikspolisstyrelsen på begäran av utlänningen häva eller ändra ett beslut som rätten har meddelat enligt 14 §. Styrelsen får också medge tillfällig lättnad och vidta omedelbart erforderlig jämkning.

17 § Ett beslut av rätten enligt 14 § upphör att gälla, om utvisningsbeslutet verkställs eller upphävs.

Särskilda bestämmelser om tvångsmedel

18 § Bestämmelserna i 19 - 22 §§ tillämpas i fråga om en utlänning i den mån regeringen eller allmän domstol har bestämt det enligt denna lag.

19 § Om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse två år inte är föreskrivet, får utlänningen underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning samt fingeravtryck och fotografi tas av honom.

Förordnande om åtgärder enligt första stycket meddelas av rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

20 § För ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt, hemlig teleövervakning.

Rätten kan för ett sådant ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänningen och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

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 inte får utan tillstånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

21 § Tillstånd som avses i 20 § skall meddelas att gälla för viss tid som inte överstiger en månad.

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt 27 kap. rättegångsbalken på motsvarande sätt.

22 § En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning skall granskas snarast möjligt. Granskningen får inte utföras av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller upptagningen eller uppteckningen något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, skall den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen.

En försändelse eller någon annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. En sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och en annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om den inte tas i beslag.

Straff

23 § Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som hjälper en utlänning som är underkastad förbud enligt 4 § att komma in i Sverige,

2. den som försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning enligt denna lag, eller

3. en utlänning som bryter mot en sådan föreskrift som har meddelats enligt 11 eller 14 §§.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Fortsätter en utlänning under tid då han står under åtal för brott enligt första stycket 3 att begå sådant brott, skall vad han gjort sig skyldig till före varje åtal anses som ett särskilt brott.

24 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som återkommit till Sverige i strid mot ett för honom gällande förbud enligt 4 §. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529).

I ringa fall skall åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Övriga bestämmelser

25 § Har regeringen tagit upp en fråga om utvisning enligt denna lag, får åtal mot utlänningen inte väckas utan regeringens förordnande innan regeringen avgjort ärendet.

26 § Beslut av rikspolisstyrelsen i en fråga som avses i 16 § får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) skall upphöra att gälla.

Bestämmelserna i 10 § andra stycket, 11 § första stycket samt 12 - 16 §§ tillämpas även när regeringen enligt 17 § första stycket terroristlagen (1989:530), 73 § utlänningslagen (1980:376), 8 § lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd

med internationell bakgrund eller 51 § tredje stycket utlänningslagen (1954:193) har förordnat att avvisnings- eller utvisningsbeslut ej skall verkställas. Bestämmelserna i 11 § andra stycket samt 12 - 16 §§ är tillämpliga också när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats enligt terroristlagen (1989:530) eller utlänningslagen (1980:376) och när beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning har meddelats enligt utlänningslagen (1954:193). Är någon vid ikraftträdandet underkastad inskränkningar och villkor för vistelse i Sverige enligt äldre bestämmelser, gäller dock beslutet härom, även om den i 12 § angivna treårsfristen har gått till ända, intill utgången av juni 1991, om det ej har upphävts dessförinnan. Om bestämmelserna i 19 - 22 §§ terroristlagen (1989:530) är tillämpliga på någon vid ikraftträdandet, tillämpas bestämmelserna i 19 - 22 §§ denna lag på honom intill samma tidpunkt, om ej annat följer av förordnande som meddelas av regeringen.

Vid tillämpning av 23 § punkterna 1 och 2 samt 24 § likställs med förbud och beslut om utvisning som där avses motsvarande beslut enligt äldre lag. Med föreskrift enligt 23 § punkt 3 likställs motsvarande föreskrifter som meddelats enligt äldre lag.

Om det i en lag eller i en annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2. Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 11 och 14 §§, 6 kap. 2 och 3 §§, 7 kap. 15 och 16 §§, 8 kap. 10 och 12 §§, 10 kap. 3 och 4 §§ och rubriken närmast före 4 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) samt övergångsbestämmelserna till nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

4 kap.

Utvisning av hänsyn till rikets säkerhet

Utvisning i vissa andra fall

11 §

När det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, får regeringen utvisa en utlänning eller besluta om inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningssplikt.

I ärenden enligt första stycket skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 6 kap.

Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften finns bestämmelser i lagen (1990:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

14 §

När statens invandrarverk beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av invandrarverket.

Nuvarande lydelse

En dom eller ett beslut om utvisning enligt 7 eller 11 § skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla och om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 10 kap. 4 §.

Föreslagen lydelse

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla och om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 10 kap. 4 §.

6 kap.

2 §¹

En utlänning som har fyllt sexton år får tas i förvar om

1. hans identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd och han inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig samt hans rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå, eller

2. det är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras, eller

3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1-3 eller 11 § eller

3. det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2 eller 3 § eller

¹ Senaste lydelse 1990:000

Nuvarande lydelse

fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar enligt första stycket 3 får meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Föreslagen lydelse

fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

3 §²

En utlänning under sexton år får tas i förvar endast om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1-3 eller 11 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och det

En utlänning under sexton år får tas i förvar endast om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2 eller 3 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och det

1. finns en uppenbar risk för att han annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas, eller

2. finns anledning att anta att han annars bedriver brottslig verksamhet i Sverige.

Den som är under sexton år får inte tas i förvar om det är tillräckligt att han ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § andra stycket.

Om ett barn under sexton år skulle komma att skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar får åtgärden vidtas endast om det finns synnerliga skäl.

² Senaste lydelse 1990:000

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

7 kap.

15 §

Om statens invandrarverk efter omprövning eller på grund av en ny ansökan beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Meddelar invandrarverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får detta inte verkställas medan tillståndet gäller.

Invandrarverket får dock inte

1. upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning,

2. upphäva regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 §, eller

3. meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut.

Invandrarverket får dock inte upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning eller meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut.

16 §

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis.

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av regeringen. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

8 kap.

10 §

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får statens invandrarverk besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en domstols dom eller beslut om utvisning eller vid omprövning av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 §, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en domstols dom eller beslut om utvisning, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Om det finns särskilda skäl, får invandrarverket också i andra fall än som angetts i första stycket besluta om inhibition.

12 §

En polismyndighets beslut om avvisning, statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet, domstols

En polismyndighets beslut om avvisning, statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols

Nuvarande lydelse

dom eller beslut om utvisning samt regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske.

Föreslagen lydelse

dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt.

10 kap.

3 §

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning som har meddelats enligt 4 kap. 11 §.

2. den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, om gärningen har skett i vinningssyfte,

1. den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, om gärningen har skett i vinningssyfte,

Nuvarande lydelse

3. en utlänning som överträder föreskrifter som har meddelats enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag och som innebär skyldighet för honom att endast vistas inom viss del av landet.

Föreslagen lydelse

2. en utlänning som överträder föreskrifter som har meddelats enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag och som innebär skyldighet för honom att endast vistas inom en viss del av landet.

4 §

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 eller 11 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då utlänningslagen (1980:376) skall upphöra att gälla med undantag av 8 § tredje och fjärde styckena samt

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då utlänningslagen (1980:376) skall upphöra att gälla med undantag av 8 § tredje och fjärde styckena samt

Nuvarande lydelse

50 § första stycket, första och tredje - femte meningarna och andra stycket. Hänvisningen i 8 § tredje stycket utlänningslagen (1980:376) till andra stycket i den paragrafen skall i stället avse 5 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529). Hänvisningarna i 50 § första stycket, första meningen utlänningslagen (1980:376) till bestämmelsen i den lagen skall i stället avse 4 kap. 1-3 och 11 §§ utlänningslagen (1989:529).

2. Om ett ärende om avvísning eller utvisning på annan grund än brott har inletts före ikraftträdandet, skall i det ärendet beslut i frågan om avvísning eller utvisning fattas med tillämpning av äldre bestämmelser.

3. Om ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning har inletts före ikraftträdandet, tillämpas i det ärendet äldre bestämmelser i fråga om verkställigheten. För utlännningen gäller i sådant fall inte 2 kap. 5 § tredje stycket.

4. Om det i lag eller annan författning förekommer uttrycken förpassning eller förvisning, skall därmed avses utvisning enligt 4 kap. 3 § resp. 7 § i nya lagen.

5. Vid tillämpning av 10 kap. 3 § 1 och 3 samt 4 § likställs med beslut om utvisning eller föreskrift

Föreslagen lydelse

50 § första stycket, första och tredje - femte meningarna och andra stycket. Hänvisningen i 8 § tredje stycket utlänningslagen (1980:376) till andra stycket i den paragrafen skall i stället avse 5 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529). Hänvisningarna i 50 § första stycket, första meningen utlänningslagen (1980:376) till bestämmelsen i den lagen skall i stället avse 4 kap. 1 - 3 §§ utlänningslagen (1989:529).

2. Om ett ärende om avvísning eller utvisning på annan grund än brott har inletts före ikraftträdandet, skall i det ärendet beslut i frågan om avvísning eller utvisning fattas med tillämpning av äldre bestämmelser.

3. Om ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning har inletts före ikraftträdandet, tillämpas i det ärendet äldre bestämmelser i fråga om verkställigheten. För utlännningen gäller i sådant fall inte 2 kap. 5 § tredje stycket.

4. Om det i lag eller annan författning förekommer uttrycken förpassning eller förvisning, skall därmed avses utvisning enligt 4 kap. 3 § resp. 7 § i nya lagen.

5. Vid tillämpning av 10 kap. 3 § 2 och 4 § likställs med beslut om utvisning eller föreskrift

Nuvarande lydelse

som där nämns motsvarande
beslut eller föreskrift
enligt äldre lag.

Föreslagen lydelse

som där nämns motsvarande
beslut eller föreskrift
enligt äldre lag.

6. Om det i en lag eller i en annan författning hänvisas till en föreskrift, som har ersatts genom en bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

3. Förslag till

Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 41 § rättshjälpslagen (1972:429)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §²

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående intagning enligt 8, 9 eller 10 § eller utskrivning enligt 16 eller 19 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,

2. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller omedelbart omhändertagande enligt 6 § samma lag eller angående upphörande av sådan vård enligt 5 § samma lag eller hos förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 20 § första stycket 1 samma lag,

4. hos förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag,

5. angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:529), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningsen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

¹ Lagen omtryckt 1983:487

² Senaste lydelse 1989:533

Nuvarande lydelse

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 eller 11 § utlänningslagen,

7. angående avvisning eller utvisning enligt lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlag),

8. hos regeringen angående åtgärder som beslutas enligt 4 kap. 11 § utlänningslagen eller 17 § terroristlagen,

9. angående hemsändande av utlämning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

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

11. 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,

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

13. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

14. hos regeringen enligt 17 § andra stycket terroristlagen angående förordnande om tillämpning av 19-22 §§ samma lag,

Föreslagen lydelse

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen,

7. angående utvisning enligt lagen (1990:000) om särskild kontroll av vissa utlämningar,

8. hos regeringen angående beslut enligt 11 § lagen om särskild kontroll av vissa utlämningar,

9. angående hemsändande av utlämning med stöd av 12 kap. 3 § utlänningslagen,

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

11. 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,

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

13. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

14. hos regeringen enligt 17 § andra stycket terroristlagen angående förordnande om tillämpning av 19-22 §§ samma lag,

Nuvarande lydelse

15. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

Föreslagen lydelse

14. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991. I ärende som handläggs enligt terroristlagen (1989:530) tillämpas fortfarande äldre bestämmelser.

4. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1989:534) om ändring i lagen (1989:360) om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 43 § rättshjälpslagen (1972:429)¹ i paragrafens lydelse enligt lagen (1989:534) om ändring i lagen (1989:360) om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) och övergångsbestämmelserna till lagen (1989:534) om ändring i lagen (1989:360) om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

43 §²

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas efter ansökan eller då annars anledning föreligger. Ansökan får göras av den som kan beviljas rättshjälp och i mål eller ärende som anges i 41 § 1 även av annan som får föra talan i målet eller ärendet.

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 13 på rättshjälpsmyndigheten, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 5 eller 7 på rättshjälpsmyndigheten, om ansökan om rättshjälp skall avslås, i ärende hos

Rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Dock ankommer prövningen i ärende hos socialnämnd eller social distriktsnämnd enligt 41 § 3 på länsrätten, i ärende som avses i 41 § 13 på rättshjälpsmyndigheten, i ärende hos polismyndighet enligt 41 § 5 på rättshjälpsmyndigheten, om ansökan om rättshjälp skall avslås, i ärende hos polismyndighet

¹ Lagen omtryckt 1983:487

² Senaste lydelse 1989:534

Nuvarande lydelse

polismyndighet enligt 41 § 12 på länsrätten samt i ärende hos regeringen på departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Har myndigheten skilt målet eller ärendet från sig, äger under tiden till dess talan fullföljts eller tiden för fullföljd utgått andra stycket motsvarande tillämpning.

Rättshjälp utgår även när talan fullföljs eller meddelat beslut underställs annan myndighets prövning eller saken överlämnas till annan myndighets avgörande.

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvísning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) eller lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlag) gäller rättshjälpen till dess verkställighet av beslutet skett eller frågan om verkställighet förfallit.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Gäller ansökan ärende som avses i 41 § 13, ges dock ansökan in till rättshjälpsmyndigheten.

Myndighet som inte själv får bevilja rättshjälpen skall till behörig myndighet med eget yttrande överlämna ingiven ansökan med därvid fogade handlingar eller anmäla behovet av offentligt biträde.

Föreslagen lydelse

enligt 41 § 12 på länsrätten samt i ärende hos regeringen på departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvísning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) eller lagen (1990:000) om särskild kontroll av vissa utlännningar gäller rättshjälpen till dess verkställighet av beslutet skett eller frågan om verkställighet förfallit.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft, i fråga om 8 och 8 a §§ samt 43 § utom såvitt avser utbyte av ordet rättshjälpsnämnd, den 1 juli 1989, och i övrigt den dag regeringen bestämmer. I ärende enligt utlänningslagen (1980:376) eller lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spanings- syfte i vissa fall tillämpas fortfarande 43 § i äldre lydelse.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft, i fråga om 8 och 8 a §§ samt 43 § utom såvitt avser utbyte av ordet rättshjälpsnämnd, borttagande av hänvisningen i andra stycket till 41 § 7 och utbyte i femte stycket av hänvisningen till terroristlagen (1989::530), den 1 juli 1989. Utbytet av ordet rättshjälpsnämnd träder i kraft den dag regeringen bestämmer. I övrigt träder lagen i kraft den 1 januari 1991. I ärende enligt utlänningslagen (1980:376), lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, eller terroristlagen tillämpas fortfarande 43 § i äldre lydelser.

5. Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

14 kap.

5 §

Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Första stycket tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

Första och andra styckena tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Lagen omtryckt 1989:713

6. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister
m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1965:94) om polisregister m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse7 §¹

I uppgift från polisregister må, om ej annat följer av 7 a §, ej medtagas anteckning om

1. böter, sedan fem år förflutit från dom, beslut eller godkännande av strafföreläggande;

2. villkorlig dom, skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, överlämnande till särskild vård, dom varigenom någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, beslut av åklagare att icke tala å brott eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 eller 11 § utlänningslagen (1989:529) eller 3 § lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlag), sedan tio år förflutit från dom eller beslut;

2. villkorlig dom, skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, överlämnande till särskild vård, dom varigenom någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, beslut av åklagare att icke tala å brott eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen (1989:529) eller 1 § lagen (1990:000) om särskild kontroll av vissa utlännningar, sedan tio år förflutit från dom eller beslut;

1 Senaste lydelse 1989:538

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

3. fängelse i annat fall än som avses i 2 samt förvandlingsstraff för böter, sedan tio år förflutit från frigivningen;

4. vandel i övrigt, sedan tio år förflutit från den händelse som föranlett anteckningen.

Anteckning om utvisning som beslutats av allmän domstol tas med under den tid, som är föreskriven för den brottspåföljd som har ådömts jämte utvisningen.

Har före utgången av tid som nu sagts beträffande samma person ånyo meddelats dom eller beslut eller förekommit händelse, som antecknats i registret och icke avser endast förändring av påföljd eller verkställighet av tidigare dom eller beslut, må båda anteckningarna medtagas så länge någondera må medtagas enligt första eller andra stycket. Förekommer flera anteckningar, äger vad nu sagts motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om anteckning angående beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) eller 3 § terroristlagen (1989:530).

I direktiven till kommittén (Dir. 1988:49) anförde statsrådet Georg Andersson följande. (Beslut vid regeringssammanträde 1988-09-01)

Mitt förslag

Jag föreslår att en parlamentarisk kommitté tillsätts för att se över reglerna om avvisning och utvisning av utlänningar som kan befaras medverka i terroristhandlingar här i landet. En utgångspunkt för kommittén bör vara att särskilda bestämmelser på området alltjämt behövs. Kommittén skall vidare undersöka vad som bör gälla när ett beslut att avlägsna en presumtiv terrorist inte kan verkställas. En självklar förutsättning för kommitténs arbete är att Sverige måste ha effektiva möjligheter att ingripa för att hindra terroristdåd. Samtidigt måste målsättningen vara att tillgodose högt ställda krav på rättssäkerhet för den enskilde.

Bakgrund

Allmänt

Allvarliga terrordåd, ofta med politiska motiv, har sedan början av 1970-talet tilltagit i omfattning och fått en ökad geografisk spridning. I stor utsträckning har dåden drabbat människor som står helt utanför de politiska konflikter som kan ha gett upphov till våldsdåden. Ofta utförs terrordåden långt från de egentliga konflikthärdarna. Terroristerna angriper oskyldiga människor för att sprida skräck och framtvinga eftergifter för sina krav.

Bakom terroristaktionerna står i regel internationellt vittförgrenade och välorganiserade grupper. Deltagarna är ofta fanatiskt hengivna gruppens politiska mål och beredda att offra livet för att främja dess syften.

Utsatta mål har varit bl.a. ambassader, fartyg, flygplatser och flygplan. Angreppen har vanligtvis avsett tagande av gisslan, bombdåd och andra sabotagehandlingar, kapningar och ockupationer.

Den nu beskrivna terrorverksamheten brukar betecknas som internationell terrorism, dvs. våldshandlingar som innefattar angrepp utanför det egna landets gränser eller som inte kan hänföras till ett visst land. Sådana våldshandlingar är mycket svåra att förutse och bekämpa och kräver därför särskilda insatser och internationell samverkan.

Internationellt arbete

Många länder samarbetar på det politiska området i kampen mot terrorismen. Parallellt med det har man under 1970-talet intensifierat arbetet i internationella organ med att skapa nya regler för att motverka olika typer av internationell terrorism. Detta arbete har hittills lett till bl.a. fem betydelsefulla konventioner:

- 1970 års konvention för bekämpande av olovligt besittningstagande av luftfartyg, den s.k. Haagkonventionen (prop. 1971:92),
- 1971 års konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, den s.k. Montrealkonventionen (prop. 1973:92),
- 1973 års konvention om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, den s.k. diplomat-skyddskonventionen (prop. 1975:71),
- 1977 års europeiska konvention om bekämpande av terrorism (prop. 1976/77:124) och
- 1979 års internationella konvention mot tagande av gisslan (prop. 1980/81:56).

I konventionerna och deras förarbeten betonas vikten av en ändamålsenlig och konsekvent reaktion från de anslutna staternas sida mot brott av det här slaget.

Sverige har ratificerat samtliga konventioner och aktivt tagit del i deras utarbetande. Från svensk sida har framhållits att det är angeläget att så många stater som möjligt ansluter sig till konventionerna och att de tillämpas strikt.

Vid internationella konferenser i början av år 1988 har arbetet med internationella överenskommelser mot terrorism förts vidare. Vid en konferens i februari 1988 inom den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO antogs ett tilläggsprotokoll till Montrealkonventionen i syfte att bekämpa våldshandlingar på flygplatser som används i nationell luftfart. Vidare antogs vid en konferens i mars samma år inom den internationella sjöfartsorganisationen IMO en konvention och ett tilläggsprotokoll om bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet. Konventionen och protokollen har öppnats för undertecknande. Sverige har undertecknat dokumenten och inom regeringskansliet pågår nu arbete i syfte att möjliggöra en svensk ratifiering av den nya konventionen och tilläggsprotokollen.

Kampen mot den internationella terrorismen har uppmärksamats alltmär även i andra mellanstatliga organisationer. Europarådet arrangerade i november 1986 en särskild ministerkonferens om terrorism. I samband med mötet tillsattes en arbetsgrupp bestående av de deltagande ministrarnas närmaste rådgivare. Gruppen har fått till uppgift att bl.a. undersöka möjligheterna till samarbete dels mellan de enskilda medlemsländerna i Europarådet, dels med de europeiska gemenskaperna (EG). Också inom EG och FN samt bilateralt mellan olika stater pågår arbete i syfte att motverka terrorism. Bl.a. antog EG 1986 två deklarationer om terrorism. Inom EG finns också den s.k. Trevi-gruppen, som består av justitie- eller inrikesministrarna

i EG-länderna och som behandlar frågor om samordning och effektivisering av terrorismbekämpningen.

Svenska förhållanden

Även Sverige har under åren kommit att bli en skådeplats för internationell terrorism. Jag vill erinra om mordet på den jugoslaviske ambassadören i Sverige år 1971, flygplanskapningen på Bulltofta år 1972 och bombdådet på den västtyska ambassaden i Stockholm år 1975. Under 1980-talet har begåtts två mord – ett i Uppsala år 1984 och ett i Stockholm år 1985 – som har haft anknytning till en i Sverige verksam terroristorganisation. Jag vill också erinra om förberedelser av terroristdåd som dess bättre har kunnat avslöjas, t.ex. den tilltänkta kidnappningen av dåvarande statsrådet Anna-Greta Leijon.

Med anledning av mordet på statsminister Olof Palme den 28 februari 1986 tillsattes den s.k. juristkommissionen (Ju 1986:01) i maj 1986 och en parlamentarisk kommission (Ju 1987:02) i mars 1987. Båda kommissionerna har bedömt frågor med anknytning till terroristbestämmelserna (ang. dessa bestämmelser se vidare nästa avsnitt). Kommissionerna har i detta hänseende huvudsakligen ägnat sig åt frågan huruvida den nuvarande lagstiftningen är tillräckligt effektiv för sitt ändamål.

Juristkommissionen avlämnade i maj 1987 en första rapport som bl.a. behandlade skyddet av offentliga personer och bekämpningen av terrorism (SOU 1987:4). En slutrapport lämnades i december 1987 (SOU 1987:72).

Den parlamentariska kommissionen, vars främsta uppgift var att utvärdera och dra slutsatser av det material juristkommissionen lagt fram, avlämnade sin rapport i april 1988 (SOU 1988:18, Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme). I ett särskilt avsnitt tar kommissionen upp frågan om skyddet av offentliga personer och bekämpningen av terrorism. Kommissionen konstaterar att man inte ser några skäl att ändra terroristbestämmelserna för att göra bekämpningen av terrorism mer effektiv. Däremot föreslår man att förhandlingen i terroristärenden flyttas från domstol till regeringskansliet för att komma tillrätta med en av orsakerna till de långa handläggningstiderna i dessa ärenden. Rapporten remissbehandlas för närvarande.

I februari 1987 tillsattes en särskild utredare för att göra en i första hand teknisk översyn av utlänningslagen (1980:376, UtlL). Utredaren föreslår i sitt betänkande (SOU 1988:1) Översyn av utlänningslagen att terroristbestämmelserna bryts ut ur utlänningslagen och sammanförs med bestämmelserna i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen). Utredaren framhåller att det, främst från rättssäkerhetssynpunkt, föreligger behov av att ingående penetrera terroristbestämmelsernas innehåll och att det bör övervägas i vilken utsträckning bestämmelserna i spaningslagen är nödvändiga. Förslaget, som har remissbehandlats, bereds för närvarande i arbetsmarknadsdepartementet.

I november 1987 tillsattes en parlamentarisk kommitté (Ju 1987:05) för att se över den svenska säkerhetspolisen. Kommittén, som antagit namnet SÄPO-kommittén, avlämnade den 20 juli 1988 delbetänkandet (SOU 1988:16) SÄPO – Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Av särskilt intresse i detta sammanhang är kommitténs förslag om förstärkning av säkerhetspolisens insatser mot terrorism och om livvaktsskyddet.

De svenska terroristbestämmelserna. Deras tillkomst och utformning m.m.

Mot bakgrund av den internationella terrorismen och de våldshandlingar med politiska motiv som då förekommit i Sverige antogs år 1973 lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s.k. terroristlagen. Lagen var tidsbegränsad men giltighetstiden förlängdes senare till utgången av år 1975. En del av terroristlagens regler överfördes därefter till utlänningslagstiftningen (prop. 1975/76:18, InU 24, rskr. 121). De grundläggande bestämmelserna är numera 30 och 47 §§ UtL som reglerar avvisning resp. utvisning av utlänningar som bedöms vara presumtiva terrorister. Vissa förändringar har gjorts under åren, senast år 1982 (SFS 1982:1111), bl.a. för att tydligare markera vilka grupper och organisationer som åsyftas med lagstiftningen (prop. 1981/82:146, AU 1982/83:3, rskr. 43).

De grundläggande terroristbestämmelserna är alltså för närvarande en del av utlänningslagen. Flertalet av de regler som tillämpas under handläggningen av terroristärenden – även sekretessbestämmelser – är desamma som gäller i övriga utlänningsärenden. I princip är det endast fråga om särbestämmelser i två avseenden. För det första anges särskilda grunder för att avvisa eller utvisa en utlänning. För det andra är det regeringen som fattar beslut i ärendena.

En del av terroristlagens regler överfördes år 1976 till spaningslagen. Där finns bestämmelser, som bl.a. medger telefonavlyssning när det inte går att verkställa ett beslut att avvisa eller utvisa en utlänning på vilken terroristbestämmelserna är tillämpliga (prop. 1975/76:18, InU 15, rskr. 122). Jag återkommer strax till den lagen.

Syftet med terroristbestämmelserna är således att minska riskerna för terroristdåd med internationell bakgrund inom landets gränser. Bestämmelserna har karaktär av undantagsregler och får tillämpas endast mot utlänningar som bedöms vara presumtiva terrorister och därför inte bör få vistas i Sverige. De omständigheter som skall föreligga för att ett ingripande skall kunna göras är enligt 30 § UtL följande.

En utlänning som kommer till Sverige skall *avvisas*, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om gruppens verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket. Det skall dessutom med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens föregående verksamhet eller i övrigt föreligga fara för att han här i riket medverkar till sådana handlingar.

Enligt 47 § UtlL får en utlänning *utvisas*, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § UtlL.

Ett beslut om att avvisa eller utvisa en presumtiv terrorist fattas av regeringen. Innan regeringen fattar beslut i ett sådant ärende skall det hållas en förhandling vid domstol, enligt huvudregeln vid Stockholms tingsrätt (32, 47 och 56–62 §§ UtlL). Domstolen skall inte fatta några beslut i själva saken eller avge något yttrande. Syftet med förhandlingen är i stället att främja en allsidig utredning i ärendet. Protokollet från förhandlingen ingår i regeringens beslutsunderlag. Vid förhandlingen – liksom i ärendet i dess helhet – har utlänningen rätt till offentligt biträde (41 § rättshjälpslagen, 1972:429). Det allmännas intresse tillvaratas av ett s.k. allmänt ombud som skall medverka till att frågorna blir belysta på ett allsidigt och uttömmande sätt. Till allmänt ombud utses normalt rikspolisstyrelsen. Innan regeringen fattar sitt beslut skall i allmänhet statens invandrarverk avge yttrande i ärendet (32 och 47 §§ UtlL).

Regeringens beslut att avvisa eller utvisa en presumtiv terrorist kan inte överklagas. Regeringen är emellertid skyldig att i de fall där beslutet inte kan verkställas ompröva sitt beslut när det finns skäl till detta (73 § UtlL).

Ett beslut om att avvisa eller utvisa en presumtiv terrorist får i princip *inte verkställas*, om utlänningen riskerar att utsättas för politisk förföljelse i det land som han skulle sändas till. Detsamma gäller om utlänningen riskerar att sändas vidare till ett annat land, där han kan utsättas för politisk förföljelse (77 § UtlL, undantag finns i 78 §). Ett beslut om avvisning eller utvisning skall emellertid meddelas också i dessa fall. Beslutet skall då förenas med ett uttryckligt förordnande att det tills vidare inte får verkställas. Detta förordnande – liksom avvisnings- eller utvisningsbeslutet – skall omprövas när det finns skäl till det (73 § UtlL). Det torde endast i undantagsfall bli fråga om att låta en presumtiv terrorist stanna i Sverige av annat skäl än flyktingskap.

Om ett meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut beträffande en presumtiv terrorist inte kan verkställas, kan regeringen föreskriva *anmälningsplikt samt inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning* (74 § UtlL). Det är villkor enligt dessa föreskrifter som allmänt, men oegentligt, kommit att kallas "kommunarrest". Beslutet, som inte kan överklagas, skall föregås av en förhandling. En utlänning som överträder en föreskrift som har meddelats kan dömas till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter.

De känsliga förhållanden som regelmässigt råder i terroristärenden medför att *sekretess* ofta gäller i dessa liksom i andra utlänningsärenden. Det kan vara fråga om sekretess till skydd för utlännings personliga förhållanden men också till skydd för anhöriga till denne, för en uppgiftslämnare eller närstående till en uppgiftslämnare (7 kap. 14 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen, 1980:100). Sekretess kan vidare gälla till skydd för Sveriges förhållande till andra stater eller för rikets säkerhet (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen) eller med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott (5 kap. 1 § sekretesslagen).

Även om intresset av sekretess kan vara mycket starkt, gäller i terroristärenden den grundläggande principen att en part normalt skall få ta del av handlingarna i ärendet eller på annat sätt få sådana upplysningar om innehållet i dem att han kan ta till vara sin rätt (jfr. 14 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen, se även 16 och 17 §§ förvaltningslagen, 1986:223). Endast om det är av synnerlig vikt med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse att en sekretessbelagd uppgift inte röjs kan den helt undanhållas en part. I de fall då en handling av sekretessskäl inte kan lämnas till utlänningen själv kan dennes ombud få del av handlingen med olika förbehåll (14 kap. 10 § sekretesslagen). I de terroristärenden som hittills handlagts har endast i ett fåtal fall handlingar helt undanhållits den berörda utlänningen.

Om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut beträffande en presumtiv terrorist inte kan verkställas, kan utlänningen enligt den tidigare nämnda *spaningslagen* bli föremål för en viss kontroll och övervakning under sin vistelse i Sverige. T.ex. kan polisen besluta om husrannsakan och domstol om telefonavlyssning. Detta gäller även i andra fall då det har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning som inte kan verkställas, och regeringen senare genom särskilt beslut har förklarat att det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § UtL. Under den utredning som görs i ärendet om avvisning eller utvisning kan dock inte andra tvångsmedel än förvar och uppsikt användas. Spaningslagen är tidsbegränsad och gäller för närvarande till utgången av år 1988.

Behovet av en översyn

De särskilda terroristbestämmelserna har tillämpats på ett trettiotal personer. Både bestämmelserna och tillämpningen av dem har kritiserats, främst från rättssäkerhetssynpunkt. Man har bl.a. pekat på att lagtexten är alltför svävande för att kunna läggas till grund för ett ingripande, att sekretessen gentemot parterna är alltför omfattande, att det är svårt att få till stånd en omprövning och att man inte kan överklaga besluten. Kritiken har särskilt skjutit in sig på de tidsobestämda föreskrifterna om vistelseort m.m., som saknar motsvarighet i andra länder. Samtidigt har man menat att terroristbestämmelserna är ineffektiva och diskriminerande. De gäller enbart utlänningar och medger inte motsvarande kontroll av svenska medborgare. Det finns också de som anser att bestämmelserna i utlänningslagen i förening med brottsbalkens och rättegångsbalkens regelsystem skulle vara tillräckliga och att de särskilda terroristbestämmelserna därför är överflödiga.

Jag vill till en början framhålla att regeringen varje år lämnar en redogörelse till riksdagen om hur terroristbestämmelserna och spaningslagen har tillämpats under det föregående året. Härigenom ges riksdagen tillfälle att kontinuerligt kontrollera och utvärdera bestämmelserna. Enligt min uppfattning visar dessa redogörelser och det material de bygger på att bestämmelserna har kommit till användning endast i begränsad omfattning och att de har fungerat i stort sett tillfredsställande i de fall då de har tillämpats. Bl.a. riksdagens konstitutionsutskott, som har granskat flera av redogörel-

serna särskilt och som kontinuerligt går igenom regeringens handläggning av enskilda terroristärenden, har inte dragit några andra slutsatser.

Mot bakgrund av lagstiftningens karaktär och på grund av dels betydelsen av att fortlöpande se till att skyddet mot terrorism är så effektivt som möjligt, dels intresset av att ständigt värna om rättssäkerhetens krav anser jag emellertid att en genomgripande översyn av reglerna nu bör göras. Den bör således avse både reglernas effektivitet som ett skydd mot terrorismen och deras utformning från rättssäkerhetssynpunkt. Uppgiften bör lämpligen anförtros en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Utredningsuppdraget

En självklar förutsättning för kommitténs arbete är att vi måste ha regler och resurser för att på ett effektivt sätt hindra terroristdåd. Samtidigt måste reglerna och deras tillämpning tillgodose högt ställda krav på rättssäkerhet för den enskilde. I detta ligger att en avvägning måste göras mellan det allmännas och den enskildes intressen. Liknande intresse motsättningar förekommer också inom åtskilliga andra områden men på grund av terroristärendenas karaktär blir de här särskilt framträdande och svårhanterliga.

En given utgångspunkt för kommitténs överväganden är de regler som finns i regeringsformen om de grundläggande fri- och rättigheterna, vilka i stor utsträckning gäller också utlänningar här i landet, samt de internationella åtaganden som Sverige gjort på detta område.

Jag vill också redan här lägga fast att kommittén bör vara oförhindrad att inom den av mig angivna ramen för översynen ta upp andra frågor än dem jag nämner och söka andra lösningar än dem jag skisserar.

Kommittén bör till en början studera de nuvarande bestämmelsernas tillämpning. Det finns också skäl att undersöka hur främst de övriga nordiska länderna, men även andra stater med jämförbara förhållanden, lagstiftningsvägen försöker skydda sig mot terroristaktioner. I samband därmed bör även uppmärksammas det arbete mot terrorism som bedrivs på det mellanstatliga planet.

En annan utgångspunkt för kommittén bör vara att vi även i framtiden måste ur riket kunna avlägsna utländska medborgare vars närvaro medför en påtaglig fara för terroristhandlingar. Det innebär att systemets grundstruktur, byggd kring möjligheten att avvisa eller utvisa sådana utlänningar, bör bestå. Frågan uppkommer då om det är nödvändigt att behålla en särreglering av det slag som vi har i dag eller om brottsbalkens och rättegångsbalkens regler i kombination med de övriga bestämmelserna i utlänningslagen, eventuellt efter vissa justeringar, skulle kunna vara tillräckliga i sammanhanget. Härvid måste beaktas den principiella skillnad som föreligger mellan sådana regler som avser att beivra redan begångna brott – innefattande även straffbelagd stämpling eller förberedelse till brott – och sådana bestämmelser som enbart avser att förebygga brott.

Det mesta talar enligt min mening för att särskilda bestämmelser av ungefär det slag vi nu har är att föredra. Reglerna bör då kunna göras tydligare

än om behovet skulle täckas av mera allmänt hållna bestämmelser. Att på detta sätt lyfta fram reglernas speciella karaktär kan också underlätta den fortlöpande granskningen av reglerna och deras tillämpning. Kommittén bör närmare analysera den angivna frågeställningen men ha som utgångspunkt att särskilda bestämmelser på området alltjämt behövs.

En annan fråga som lämpligen kan beröras här gäller bestämmelsernas placering. Som jag nämnt tidigare fanns terroristbestämmelserna i en särskild tidsbegränsad lag innan de med verkan från år 1976 fördes över till utlänningslagen. Skälen till att bestämmelserna flyttades var främst att de då permanentades och att de ansågs ha ett nära samband med utlänningslagen (prop. 1975/76:18 s. 153). Som också tidigare nämnts bereds i departementet för närvarande ett förslag att bryta ut terroristbestämmelserna ur utlänningslagen och sammanföra dem med bestämmelserna i spaningslagen. Förslaget, som inte innehåller några egentliga sakliga ändringar av bestämmelserna, innebär bl.a. att också spaningslagens bestämmelser permanentas.

Enligt min mening finns det goda skäl för att terroristbestämmelserna förs till en särskild lag vid sidan av utlänningslagen. Bestämmelserna blir därmed lättare att överblicka och kan dessutom på ett naturligt sätt kopplas samman med bestämmelserna i spaningslagen. Det kan inte heller uteslutas att en placering i utlänningslagen negativt påverkar den allmänna synen på denna lag som ju i övrigt präglas av en generös inställning beträffande utlänningars möjlighet att vistas i Sverige. Det nyssnämnda utredningsförslaget har också fått ett positivt gensvar under remissbehandlingen. Mycket talar därför att det i det lagstiftningsarbete som pågår för närvarande och som främst syftar till att skapa en ny, effektiv och lättillämpad utlänningslag kommer att föreslås en särskild lag vid sidan av utlänningslagen. Detta bör emellertid inte hindra kommittén från att självständigt pröva frågan om den lämpligaste framtida placeringen av bestämmelserna.

De viktigare och mera grundläggande frågorna gäller naturligtvis hur de materiella bestämmelserna skall vara utformade. Det är framför allt när kommittén överväger den saken som den tidigare berörda avvägningen mellan effektivitets- och rättssäkerhetsintressena träder i förgrunden.

När det först gäller bestämmelsernas effektivitet bör kommittén, främst genom kontakter med berörda myndigheter, i första hand rikspolisstyrelsen, inhämta synpunkter på vilka ändringar som från en sådan utgångspunkt skulle kunna vara påkallade. Kommittén bör också samråda med SÄPO-kommittén. Vidare bör kommittén ta del av det material som i det nu aktuella hänseendet tagits fram av juristkommissionen och den tidigare nämnda parlamentariska kommissionen. En fråga som kommittén – i likhet med den parlamentariska kommissionen – kan överväga i sammanhanget är om det bör finnas möjlighet till t.ex. husrannsakan eller telefonavlyssning redan innan beslut om avvisning eller utvisning har fattats i ett terroristärendes.

När det sedan gäller rättssäkerhetsaspekterna är bestämningen av vem som skall anses vara en presumtiv terrorist av grundläggande betydelse. Det är därför viktigt att noga överväga om lagen kan preciseras ytterligare.

Tillämpningen av terroristbestämmelserna kräver en noggrann sammanvägning av olika omständigheter, där inte minst känsliga utrikespolitiska bedömningar är av stor betydelse. Mot den bakgrunden talar starka skäl för att regeringen även i framtiden skall pröva ärenden av denna beskaffenhet direkt.

I den nyligen antagna lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, som bl.a. innebär att regeringsrätten skall kunna pröva lagligheten av vissa regeringsbeslut, undantas samtliga ärenden enligt utlänningslagen. En utvidgning av denna lags tillämpningsområde skulle i viss utsträckning tillmötesgå kravet på en möjlighet att få beslut i terroristärenden omprövade. Enligt min mening ter det sig dock mycket tveksamt att ens på detta sätt flytta den yttersta beslutanderätten i sådana politiskt känsliga ärenden från regeringen. I sammanhanget kan inte heller bortses från att utrikespolitiska bedömningar är främmande för en domstol.

Vissa av de syften som en möjlighet till prövning i mer än en instans skall tillgodose kan kanske uppfyllas på andra sätt. Regeringens beslut skall alltid föregås av en förhandling inför domstol. Som jag nämnde tidigare är detta dock uteslutande ett sätt att förbättra själva utredningen. Kommittén bör undersöka om domstolen inom ramen för den nuvarande ordningen i stället kan ges en mera självständig roll utan att effektiviteten äventyras. Det är möjligt att man redan genom förändringar av reglerna för förhandlingen, exempelvis genom att ge domstolen en mer aktiv, utredande funktion, kan öka rättssäkerheten i terroristärenden. Kommittén bör också överväga om det är lämpligt att låta domstolen efter förhandlingen avge ett yttrande huruvida det, på grundval av de kriterier som lagen ställer upp, enligt domstolens bedömning föreligger hinder mot att avvisa eller utvisa utlänningen i fråga.

Reglerna om ärendenas handläggning har ändrats flera gånger sedan de kom till år 1973. Ändringarna har gjorts bl.a. för att förstärka rättssäkerheten. Ändringarna har också medfört att många myndigheter medverkar vilket bl.a. förlänger handläggningstiderna. Kommittén måste beakta detta och sträva efter en lösning som inte är onödigt tungrodd och som helst kan leda till kortare handläggningstider än i dag. Om kommittén skulle finna att det är lämpligt att införa en ordning där en domstol avger yttrande, bör kommittén också ta ställning till om den skyldighet regeringen nu har att inhämta yttrande från statens invandrarverk skall bibehållas och om yttrandet i så fall bör begränsas till vissa aspekter av ärendet.

Den parlamentariska kommissionen har i detta sammanhang – i syfte att förkorta handläggningstiden av terroristärendena – föreslagit att förhandlingen flyttas till regeringskansliet. Kommittén bör självfallet ta del av och studera detta förslag och de synpunkter på detta som kommit fram vid remissbehandlingen.

När ett beslut att avvisa eller utvisa någon enligt terroristbestämmelserna inte kan verkställas, meddelas vanligtvis föreskrifter om inskränkningar i personens rörelsefrihet (74 § Util). Beslut som har fattats med stöd av dessa bestämmelser har utsatts för kritik.

En möjlighet att komma till rätta med de olägenheter som har påtalats skulle kunna vara att föreskriva att regeringen skall vara skyldig att självmant ompröva frågan om själva avlägsnandet med viss regelbundenhet i stället för som nu "när det finns skäl till detta" (73 § UtIL). Kommittén bör emellertid också särskilt ta ställning till om de möjligheter som nu finns att föreskriva inskränkningar i utlänningens rörelsefrihet är lämpligt avvägda eller om andra lösningar bör sökas. Vad gäller just dessa beslut måste det också allvarligt diskuteras om det är regeringen som även fortsättningsvis bör fatta dem som enda instans och om i så fall inte möjligheter att få t.ex. rättsprövning enligt lagen därom skulle vara ändamålsenlig. Även på denna punkt kan ett institut för regelbunden omprövning tänkas.

Enligt huvudreglen skall den som ett terroristärende gäller få ta del av allt material i ärendet. Från denna förvaltningsrättsliga grundprincip kan emellertid undantag göras. Även om detta enligt min uppfattning knappast har medfört några inskränkningar i utlänningens faktiska möjligheter att föra sin talan, är det av principiella skäl ägnat att inge en viss tveksamhet. Det kan även skapa en känsla hos utlänningen av att inte vara rättvist behandlad. Kritik har också riktats mot rättsläget på denna punkt.

Det måste å andra sidan konstateras att starka skäl kan anföras också för att behålla möjligheten att göra undantag från huvudprincipen om öppenhet. Dessa skäl gäller t.ex. hänsynen till andra personers säkerhet eller förhållandet till främmande makt. Jag vill åter betona att omständigheterna i ett terroristärende ofta är av särskilt känslig natur, inte bara för staten och den utpekade utlänningen utan också för andra enskilda personer. Utredningen bör således studera hur sekretessbestämmelserna har tillämpats i terroristärenden och göra de överväganden för framtiden som granskningen kan ge anledning till.

Vidare bör kommittén ta ställning till om bestämmelserna i spaningslagen alltför är nödvändiga eller om de behov lagen skall tillgodose kan fyllas på annat sätt. Kommittén bör också ta ställning till om bestämmelserna kan göras mindre ingripande eller på annat sätt förenas med en högre grad av rätts-säkerhet utan att de förlorar i effektivitet.

Det kan uppkomma situationer där både brottsbalkens bestämmelser om straffansvar och reglerna om avvisning och utvisning av en presumtiv terrorist kan vara tillämpliga. Kommittén bör undersöka vilka problem detta kan medföra och föreslå hur dessa skall kunna lösas.

För kommittén gäller kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), dels beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43).

Arbetet bör slutföras före utgången av år 1989.

Uttrycket terrorism - som är en avledning av det latinska ordet terror (skräck) - har under tidernas lopp använts i skiftande betydelser. Uttrycket torde allmänt först ha använts som beteckning på det s.k. skräckväldet under franska revolutionen (1793 - 1794), en period som karakteriserades av politiska avrättningar.

Numera används uttrycket terrorism vanligen såväl i allmänt språkbruk som i officiella sammanhang om sådana våldshandlingar som är politiskt betingade och syftar till att påverka samhället eller ett lands politik i viss riktning utan hänsyn till om oskyldiga drabbas. När terrorismen inte begränsar sina verkningar till själva konfliktområdet utan drabbar utomstående stater eller medborgare i sådana stater brukar man tala om internationell terrorism.

Våldsdåd med politisk bakgrund har förekommit i alla tider, men det är först under de senaste decennierna som frekvensen av terroristhandlingar och deras geografiska spridning har nått den nivå att terrorismen världen över betraktas som ett allvarligt och mer eller mindre permanent hot. En sammanfattning av läget i början av 1970-talet lämnas i betänkandet (Ds Ju 1972:35) Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund, som i december 1972 avlämnades av kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd.

I det följande skall, utan anspråk på fullständighet, en kort beskrivning lämnas av den senaste utvecklingen och det aktuella läget på området ur internationellt perspektiv.

Under senare tid har främst ideologiska och etniska faktorer utgjort drivkrafter för terrorism. Ideologiska skäl har inspirerat t.ex. stadsgerillan i Latinamerika och terrorgrupper i Västeuropa. Många bland dessa bekänner sig till någon form av marxism, men extrema högergrupper förekommer också. Tankar om oberoende och suveränitet ligger bakom många terroristgruppers agerande alltifrån armenier till IRA och basker. Det viktigaste exemplet härvidlag är kanske den aktivitet som utvecklats av olika palestinska grupper.

En ökande del av terrorismen under de senaste årtiondena finner sin förklaring i religiös fanatism (riktad mot världsliga mål) samt inte minst i det stöd i olika former som vissa stater i bl.a. Mellersta Östern enligt bestämda uppgifter tidvis skall ha lämnat åt terroristverksamhet.

År 1968 anges ofta som ett år då den "moderna" terrorismen fick ett kraftigt uppsving. Medlemmar i en palestinsk fraktion (PFLP) bemäktigade sig då för första gången ett israeliskt flygplan och inledde därmed en period av flygkapningar som ända sedan dess varit ett av terrorismens kännetecken. I Latinamerika intensifierades gerillakampen och i samband därmed även terroristattacker. Samma år fick i Västtyskland Baader-Meinhofligan mer omfattande ryktbarhet genom en serie mordbrandsförsök. I Förenta Staterna mördades Martin Luther King, vilket ledde till en omfattande våldsvåg i landet. IRA inledde samma år en ny kraftig attentatsvåg.

Latinamerika har de senaste decennierna hemsökts av våldshandlingar i en betydande omfattning. Det har gällt

kidnappning av politiker, diplomater, industrimän och andra. I de flesta fall har gerillaorganisationer eller revolutionära grupper legat bakom. Nästan inget land i området har varit förskonat från höger- eller vänstergrupper med sådan verksamhet. Bland de länder som för närvarande är särskilt starkt utsatta finns Peru där den marxist-maoistiska organisationen Sendero Luminoso och även andra i allvarlig grad hotar den demokratiska regeringen samt Colombia där såväl vänster- som högergerilla är verksam, den senare relativt intimt förbunden med narkotikahandeln, s.k. narkotika-terrorism.

Under tiden sedan år 1968 har olika palestinska organisationer svarat för ett stort antal terrordåd främst riktade mot Israel och israeliska organisationer, men även mot Förenta Staterna, Storbritannien och i viss mån andra väststater. Främst Västeuropa och Mellersta Östern har varit skådeplatser.

Kroatiska extremister har gjort sig skyldiga till våldsdåd i skilda delar av världen riktade mot företrädare för Jugoslavien. Även kosovoalbaner har anklagats för dylikt.

I Nordirland pågår sedan år 1968 en intensiv och omfattande politisk kamp mellan IRA och den brittiska regeringen. Våldsdåden - i allmänhet förövade genom den särskilda gruppen PIRA - har inte visat tendens att mattas.

Turkiet har varit hårt utsatt för terrorism av skilda slag. Dels har förekommit inhemsk terrorism med höger- eller vänsterinriktning, i vissa fall i förening med kamp för den nationella identiteten som t.ex. i fråga om kurderna och armenierna, dels har det gällt internationell terrorism med bl.a. palestinska dåd.

Italien har sedan slutet av 1960-talet och framför allt under 1970-talet varit skådeplatsen för de Röda Brigader-

nas (Brigate Rosse) våldsdåd. Denna terrorism synes numera till stor del ha bemästrats, men vissa oroande tendenser har gjort sig gällande under den senaste tiden. Detsamma kan sägas om Rote Armee Fraktion (RAF) i Tyskland, vilken framför allt under 1970-talet utgjorde ett allvarligt hot mot det tyska samhället. Action Directe i Frankrike och CCC i Belgien förefaller numera i allt väsentligt ha blivit oskadliggjorda. I samtliga fall har ideologiska skäl anförts som motiv för dåden, främst önskan att undergräva det kapitalistiska samhället och de militära och industriella komplexen.

Vissa basker bedriver genom organisationen ETA sedan många år en oavlätlig kamp med terror för de baskiska provinsernas frigörelse från Spanien.

På senare år har shiitiska grupper, religiöst inspirerade av regimen i Iran i bl.a. Libanon men även i Västeuropa visat en stigande våldsaktivitet genom kidnappning, mord och andra terrorhandlingar, i allmänhet riktade mot väststaters medborgare.

I Indien finns främst i Punjab i samband med sikhernas frihetssträvanden en sikhisk våldsvåg riktad mot indiska mål. På samma sätt finns i Sri Lanka tamilska terrorism syftande till skapande av en oavhängig stat för den tamilska minoriteten.

Den i början av 1970-talet mycket omtalade frihetsrörelsen i det franskspråkiga Kanada är numera knappast aktuell i samband med terrorism.

Bland antalet människor av utländsk härkomst i vårt land finns ett litet antal personer som är engagerade i politiska grupperingar, vars verksamhet framför allt är inriktad på de politiska förhållandena i andra länder än Sverige. En del av dessa grupperingar har en uttalat extremistisk karaktär och står i skarp motsättning till regimen i det land där deltagarna har sitt nationella ursprung. Andra grupper verkar mot förhållanden inom geografiska regioner. I båda fallen har grupperingarna ofta sin motsvarighet i flera västeuropeiska länder.

Sedan början av 1970-talet har kännedomen om utländska extrema grupperingar i Sverige blivit allt bättre även om svårigheterna att utreda deras struktur och verksamhet fortfarande är betydande. Detta beror på att grupperingarna ofta är mycket löst organiserade samt att verksamheten bedrivs i dolda och konspirativa former. Under årens lopp har det kunnat konstateras att personer med hemvist inom sådana grupperingar i flera fall har använt våld som medel i sin verksamhet.

Vid säkerhetspolisen finns en särskild enhet för anti-terrorism, den s k terroristroteln. Inom enheten sker en ständig kartläggning av utländska extremistgrupper i Sverige, såväl i fråga om deras sammansättning och karaktär som beträffande deras verksamhet. Kartläggningen bygger på informationer från olika håll. Så inhämtas upplysningar t.ex. ur öppna källor, från enskilda per-

soner, genom spaning samt från källor i utlandet, varifrån information befordras till den svenska polisen inom ramen för det internationella polissamarbetet.

Under de senaste tjugo åren har utländska extremister här i landet förövat ett antal våldsdåd med politisk bakgrund. Under slutet av 1960-talet och fram till år 1975 inträffade ett antal dåd med anknytning till kroatiska separationssträvanden. Förutom tre mord på kroater där politisk bakgrund misstänks kan några andra allvarliga brott noteras. I april 1971 trängde fem kroatiska separatister in på den jugoslaviska ambassaden i Stockholm och mördade den jugoslaviske ambassadören Vladimir Rolovic. Dagen därefter mördades en kroat i Göteborg. I mars 1972 utsattes resebyrån Yogotours i Stockholm för ett bombattentat med stora materiella skador som följd. I september 1972 kapades ett SAS-plan mellan Göteborg och Stockholm av tre kroatiska separatister. Efter en mellanlandning i Malmö tvingade de planet att flyga till Spanien, sedan de krävt och erhållit fri lejd ur Sverige för bl.a. Miro Baresic, en av mördarna av den jugoslaviske ambassadören.

Organisationen "Kroatiska folkets motstånd" bildades år 1956 och är en världsomspännande organisation med syfte att bilda en oavhängig kroatisk stat. De nyssnämnda dåden har knytning till denna organisation, liksom även en ockupation av det jugoslaviska konsulatet i Göteborg i februari 1971. Övriga yttringar av antijugoslaviskt våld i Sverige har inte kunnat knytas till någon bestämd organisation.

Några händelser med anknytning till Japanska Röda Armén (JRA) är här värda att nämna. JRA bildades under 1960-talet av studenter vid universiteten i Tokyo, Osaka och Kyoto. Organisationen förespråkar en våldsam världsrevolution och har en trotskistisk inriktning. En av or-

ganisationens ledare har skapat en internationell bas för JRA i Mellersta Östern. JRA är fortfarande aktiv.

I mars 1975 förberedde tre JRA-medlemmar ett attentat mot Libanons ambassad i Stockholm. De avslöjades och två av dem utvisades till Japan med stöd av de dåvarande terroristbestämmelserna. Den tredje, H, lyckades undkomma polisingripandet och flydde ur landet. I augusti 1975 ockuperades svenska ambassaden i Kuala Lumpur, Malaysia, av ett JRA-kommando. Ledare för kommandot var den nyssnämnde H, som undkommit i Stockholm i mars 1975.

I september 1975 utvisades två JRA-medlemmar till Japan med stöd av terroristbestämmelserna, sedan de misstänkts planera ett attentat mot japanska intressen i Väst-tyskland. I juli 1977 omhändertogs en av JRA:s grundare, Takahashi, i Stockholm och utvisades till Japan med stöd av terroristbestämmelserna.

Under 1970-talet berörde västtysk terrorism Sverige på ett påtagligt sätt. Den 24 april 1975 ockuperades Väst-tysklands ambassad i Stockholm av medlemmar ur den västtyska Rote Armeeaktion, RAF. Två ambassadtjänstemän mördades och ambassadbyggnaden vådasprängdes. Ockupanterna utvisades med stöd av terroristbestämmelserna.

Den 31 mars 1977 greps i Stockholm ett antal personer vilka ingått i en grupp som västtyske medborgaren Norbert Kröcher byggt upp. Kröcher hade långt framskridna planer på att kidnappa dåvarande statsrådet Anna-Greta Leijon. Sammanlagt sju utländska medborgare utvisades med stöd av terroristbestämmelserna. Gruppen kring Kröcher hade också gjort sig skyldig till rån, stölder och bombattentat i Stockholm.

RAF har sina rötter i 1968 års studentrevolt. Gruppens ideologi är närmast anarkistisk. Flera olika i dag

aktiva under- eller sidoorganisationer finns, t.ex. Bewegung Zweiter Juni och Revolutionäre Zellen/Rote Zora.

Som en följd av den politiska situationen i Mellersta Östern, och då framför allt på grund av förhållandet mellan Israel och arabstaterna, har företrädare för olika arabiska grupperingar med våld på sitt program kommit till Sverige och här bildat celler genom vilka terrorism kunnat främjas. Sedan slutet av 1970-talet har enligt säkerhetspolisens bedömning bilden varit den att Sverige för dessa grupperingar blivit en plattform för rekrytering av terrorister, för "vila" i väntan på nya uppdrag eller för planering av attentat. Härpå kan nämnas några exempel.

I juni 1980 greps två svenska medborgare - varav en f.d. syrisk medborgare - när de reste in i landet över Helsingborg. De medförde en k-pist, ammunition samt handgranater. De ingick i en grupp som med Uppsala som bas förberedde bl.a. kidnappning av en israelisk flygsteward i Köpenhamn. De svenska medborgarna i gruppen dömdes under hösten 1980 till bl.a. fängelsestraff. Som en följd härav utvisades fyra utländska medborgare till Syrien med stöd av terroristbestämmelserna och en vägrades arbets- och uppehållstillstånd i Sverige.

Det kunde konstateras, att gruppen, som även hade planer på att mörda den saudiarabiske kungen, hade anknytning till PFLP-GC (The Popular Front for the Liberation of Palestine - General Command).

PFLP-GC grundades år 1968 som en utbrytargrupp ur PFLP. PFLP-GC leds av den f.d. syriske officeren Ahmed Jibril och ingår sedan år 1974 i PLO. PFLP-GC kräver inte någon politisk renlärighet av sina medlemmar. Organisationen förespråkar terrormetoder mot Israel och USA och har bl.a. gjort sig känd för sprängning och kapning av flygplan.

I oktober 1988 grep västtysk polis ett antal medlemmar i PFLP-GC. Samtidigt gjordes ett stort beslag av vapen, ammunition, sprängämne och elektronik för bombtillverkning. Det visade sig att den västtyska PFLP-GC-gruppen hade kopplingar till PFLP-GC-medlemmar i Uppsala.

I augusti 1989 häktades i Köpenhamn tre danska medborgare misstänkta bl.a. för att tillsammans med andra ha planerat att kidnappa en svensk medborgare tillhörande en känd finansfamilj. Enligt uppgifter i tidningspressen skulle lösensumman överlämnas till PFLP.

En annan organisation som har anknytningar i Sverige är "Islamiska Jihad" (det islamiska heliga kriget).

I juli 1985 sprängdes tre bomber vid judiska synagogan och North-West Orient Airlines kontor i Köpenhamn, varvid 27 personer skadades. En fjärde bomb detonerade vid desarmering. Islamiska Jihad tog i telefonsamtal till nyhetsbyråer på sig skulden. Vid den tekniska undersökningen kunde konstateras att bomberna kom från Sverige eller satts samman i Danmark av svenskt material. De tidur som utlöste sprängladdningarna hade sålts i Stockholm. Några av de personer mot vilka misstankar riktades lämnade en svensk flyktingförläggning i anslutning till bombdåden. Hösten 1989 har vissa av de misstänkta åtalats. Rättegången i målet pågår alltjämt när detta skrivs.

Utanför Libanon är Islamiska Jihad ett samlingsnamn för olika självständiga, främst shia-muslimska terroristceller. När namnet används i Libanon rör det sig om en Iranstödd shia-muslimsk grupp.

En av de i dag farligaste terroristorganisationerna är Fatah Revolutionära Rådet (Abu Nidals organisation - ANO). Sedan mitten av 1980-talet har ett antal knytningar

till ANO i Sverige konstaterats. Som exempel kan följande nämnas.

I oktober 1986 greps en naturaliserad svensk medborgare i England, där det konstaterats att han var kurir för ANO. Han utvisades till Sverige.

Den 11 juli 1988 inträffade ett attentat i den grekiska arkipelagen ombord på det grekiska kryssningsfartyget "City of Poros" varvid elva personer omkom. Hjärnan bakom detta terrordåd synes ha varit en man som i namnet Michael Rouphael var bosatt i Sverige. Bakom identiteten dölde sig en av ANO:s operativa chefer. Genom äktenskap med en finsk medborgare hade han fått uppehållstillstånd i Sverige. Han hade ett stort antal olika identiteter, flera pass och identitetskort utställda i olika namn och utgav sig för att vara en internationell affärsman. Rouphael är efterlyst misstänkt för flera uppmärksammade internationella terrordåd, bl.a. i Rom och Karachi.

ANO är en utbrytarorganisation ur Al-Fatah och leds sedan 1974 av Sabri Al-Banna, alias Abu Nidal. Organisationens mål är att utplåna staten Israel och att med våld förhindra varje politisk eller diplomatisk ansträngning som kan försona Israel med de arabiska staterna.

Kurdistans Arbetareparti (Partiya Karkeren Kurdistan - PKK) är en marxist-leninistisk organisation som grundades 1978 av Abdullah Öcalan. Organisationen arbetar för ett fritt Kurdistan och har utanför Turkiet riktat våld mot avhoppare från PKK samt mot motståndare från andra kurdiska organisationer.

Den 20 juni 1984 mördades avhopparen från PKK, Enver Ata, på öppen gata i Uppsala. Gärningsmannen, som handlat på organisationens uppdrag, greps och dömdes för mordet. Nio PKK-"medlemmar" utvisades med stöd av terroristbestämmelserna. Utvisningarna har dock inte kunnat verk-

ställas på grund av förhållandena i Turkiet. Med stöd av terroristbestämmelserna i 1980 års utlänningslag har regeringen föreskrivit inskränkningar och villkor i fråga om vistelseort, byte av bostad samt anmälningssplikt. I ett antal fall har utvisade personer överträtt de meddelade föreskrifterna och dömts till upprepade fängelsestraff. I något enstaka fall har den utvisade till fullo följt föreskrifterna.

Den 2 november 1985 mördades PKK-avhopparen Cetin Güngör i samband med en kurdisk fest i Stockholm. Även i detta fall kunde gärningsmannen gripas "på bar gärning". Mannen, som även handlat på uppdrag av PKK, dömdes till fängelsestraff.

En organisation som tills helt nyligen enbart verkat i hemlandet - Storbritannien och Nord-Irland är PIRA (Provisional Irish Republican Army). Anknytning till Sverige har funnits i bl.a. följande fall.

I augusti 1988 greps PIRA-medlemmen Terence Mc Geuogh på gränsen mellan Nederländerna och Västtyskland. Vid gripandet medförde han flera vapen som under sommaren 1988 använts vid terrordåd i Belgien och Västtyskland.

Mc Geuogh sökte år 1983 politisk asyl i Sverige. Som asylsökande vistades han öppet i Sverige fram till mars 1987. Regeringen avslog då hans ansökan om asyl och han gick i anslutning till detta "under jorden". Han har dock periodvis vistats i Sverige fram till slutet av augusti 1988.

PIRA började år 1969 genomföra spektakulära terrordåd i Nord-Irland. Sedan dess har närmare 3 000 personer dödats vid olika våldsdåd. PIRA:s målsättning är att bilda en socialistisk stat bestående av den irländska republiken (Eire) i söder och de sex nordliga grevskapen, Ulster. Under de senare åren har PIRA bedrivit sin kamp

även utanför Nord-Irland i bl.a. Västtyskland, Nederländerna och Belgien.

Förutom våldshandlingar som nyss berörts har inträffat en rad ordningsstörande händelser, mord och mordförsök samt annat våld med bakgrund i politisk extremism i övrigt. Dessa handlingar har berört enskilda personer, flygbolagskontor och andra institutioner.

Till polismyndigheternas kännedom har kommit ett mycket stort antal hot uttalade i brev eller telefon om våld mot person eller egendom. I en del fall har hoten uttalats i sådana sammanhang att de kunnat misstänkas härröra från utländska extrema grupper. Antalet sådana hot har ökat och lett till att det vid säkerhetspolisen nyligen inrättats en enhet för analys av hotbilden för säkerhetsskyddsändamål.

4.1 Terroristbestämmelserna

4.1.1 1973 års lagstiftning

Särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning år 1973 genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, i det följande kallad 1973 års terroristlag (prop. 1973:37, JuU 18, rskr 121). Lagen var tidsbegränsad men giltighetstiden förlängdes successivt till utgången av år 1975.

Lagen byggde på ett förslag (Ds Ju 1972:35) som utarbetats av kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd. I kommissionen, vars arbete leddes av dåvarande statsrådet Carl Lidbom som ordförande, ingick företrädare för de fyra största politiska partierna. Den omedelbara anledningen till att kommissionen tillkallades var händelserna på Bulltofta flygplats den 15 - 16 september 1972, då tre kroater hade kapat ett passagerarplan och med passagerarna som gisslan lyckats utverka frigivning av vissa av de kroater som dömts för ockupationen av det jugoslaviska konsulatet i Göteborg i februari 1971 och mordet på den jugoslaviske ambassadören i Stockholm i april samma år.

Som bakgrund till förslaget erinrade kommissionen, liksom sedermera föredragande statsrådet i prop. 1973:37, om den våg av politiska våldsdåd som hade gått över världen.

Dessa våldsdåd ansågs böra bekämpas inte bara genom internationell samverkan utan även genom åtgärder på det nationella planet. Uppmärksamheten borde enligt kommissionens uppfattning inriktas på brottsförebyggande insatser.

Kommissionen ansåg att det fanns behov av att hindra utlänningars inresa när det fanns skäl anta att deras närvaro innebar risker för politiska terrordåd i vårt land. Bestämmelserna i utlänningslagen (1954:193) ansågs inte erbjuda tillräckliga möjligheter i det hänseendet, varför vidgade möjligheter till avvisning borde införas. Även utvisningsinstitutet borde utvidgas så att det blev möjligt att från svenskt territorium avlägsna utlänningar som inte utan fog betraktades som presumtiva terrorister. Dessutom erfordrades enligt kommissionen utökade möjligheter till kontroll och övervakning av presumtiva terrorister som inte kunde avlägsnas på grund av asyl-reglerna.

Kommissionen ansåg att de nya bestämmelser som erfordrades borde tas upp i en särskild lag. Som skäl härför angavs i huvudsak följande. Den nya lagstiftningen skulle vara av provisorisk karaktär och ha begränsad giltighetstid. Det fanns 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 borde därför bestämmelserna om möjligt sammanföras i en och samma lag. Från systematiska synpunkter var det inte lämpligt att ta in tvångsmedelsbestämmelserna i utlänningslagen. Ett ytterligare skäl mot att föra in de nya bestämmelserna i utlänningslagen var att en översyn av denna pågick.

Beträffande den lagtekniska lösningen uttalade föredragande statsrådet ingen annan uppfattning än kommissionen.

Skälen för att lagen gjordes tidsbegränsad var enligt kommissionen att bestämmelserna var av ingripande och i vissa hänseenden extraordinär natur. När lagen varit i tillämpning någon tid borde riksdagen få tillfälle att mot vunna erfarenheter ta ställning till om lagstiftningen skulle ges fortsatt giltighet och, i sådant fall, huruvida ändringar var påkallade i något hänseende.

Begränsningen av lagens giltighetstid till ett år innebar enligt föredragande statsrådet (prop. s. 23) möjlighet till kontroll av regeringens och myndigheternas handlande och skydd mot missbruk. I en eventuell proposition om förlängning av lagen borde en förhållandevis utförlig redogörelse kunna lämnas för de erfarenheter som vunnits.

Förutsättningarna för avvisning enligt terroristlagen angavs i 1 § på följande sätt.

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.

En utlänning som redan befann sig i riket fick enligt 3 § utvisas, om sådana omständigheter förelåg som angavs i 1 § första stycket.

I prop. 1973:37 uttalade föredraganden bl.a. (s. 21).

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. - - Det är heller inte - som ibland har påståtts i den allmänna debatten - förslagets avsikt att

befrielseörelser 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.

I fråga om kravet på bevisning för ett en utlänning tillhör en farlig grupp eller organisation anförde föredraganden (prop. s. 21) att de uppgifter som skulle läggas till grund för ett beslut naturligtvis måste vara kontrollerade. Beviskraven måste emellertid anpassas till vad som var möjligt att uppnå om lagstiftningen över huvud taget skulle få någon praktisk effekt.

Personer som upptagits på sådan förteckning som upprättats enligt 1 § andra stycket skulle avvisas av polismyndigheten (2 §). Om utlänningen gjorde gällande att han var politisk flykting skulle emellertid ärendet efter invandrarverkets hörande underställas regeringen, om inte påståendet var uppenbart oriktigt (5 §). Underställning skulle också ske om utlänningen hade fått svenskt visum, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd. Detsamma skulle gälla om utlänningen ansågs böra avvisas enligt 1 §, trots att han inte fanns upptagen på förteckningen. Beslut om utvisning skulle meddelas av regeringen (3 §).

I sådana ärenden enligt 1973 års terroristlag som rörde avvisning eller utvisning eller verkställighet av sådan åtgärd var åtskilliga av dåvarande 1954 års utlänningslags bestämmelser tillämpliga (7 §). Enligt 6 § kompletterades utlänningslagens regler om förvar med särskilda regler som gav polisen vidgade möjligheter till förvarstagande.

Om utlänning vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning påstod att han var politisk flykting och påståendet inte var uppenbart oriktigt, skulle verkställighetsfrågan underställas regeringen sedan invandrarverket yttrat sig i ärendet (5 §).

1973 års terroristlag innebar inte någon begränsning av asylrätten. Enligt 8 § skulle regeringen förordna att beslut om avvisning eller utvisning tills vidare inte fick verkställas, om utlänningen befanns vara politisk flykting eller om det eljest förelåg särskild anledning att verkställighet ej borde äga rum. Beslutet fick omprövas när det fanns anledning till det. I detta sammanhang uttalade föredraganden (prop. 1973:37 s. 22).

Inte ens när våra konventionsförpliktelser och allmänt erkända folkrättsliga principer i och för sig skulle medge det, bör avsteg göras från den vidsträckta 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.

Bestämmelser om kontroll och övervakning av utlänning som avvisats eller utvisats utan att beslutet kunnat verkställas intogs i 9 - 13 §§ terroristlagen. Bestämmelserna gällde även i fall då det enligt utlänningslagens vanliga regler hade meddelats ett beslut om avvisning eller avlägsnande som inte gick att verkställa och regeringen funnit att det beträffande utlänningen förelåg sådana

omständigheter som angavs i 1 § första stycket terroristlagen. Den kontroll och övervakning som kunde komma i fråga innebar dels att regeringen meddelade föreskrifter och inskränkningar för utlänningens vistelse i riket, dels att utlänningen kunde bli föremål för vissa spaningsåtgärder.

Bestämmelserna om spaningsåtgärder innebar i huvudsak följande. Om det ansågs vara av betydelse för att utröna huruvida en organisation eller grupp som avsågs i 1 § första stycket planerade eller förberedde åtgärd som utgjorde hot mot allmän ordning eller säkerhet, fick utlänningen underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning fick också tas fingeravtryck och fotografi (10 §). Förordnande om dessa åtgärder meddelades av polismyndighet. För samma ändamål kunde polismyndighet, om synnerliga skäl förelåg, få tillstånd till telefonavlyssning och brevkontroll (11 §). Frågor om tillstånd till sådana åtgärder prövades av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Tillstånd skulle meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad (12 §).

I alla sådana ärenden enligt terroristlagen som prövades av regeringen skulle förhör hållas (14 §). Förhörsmyndighet utsågs av regeringen.

4.1.2 1975 års lagstiftning

År 1975 gjordes omfattande ändringar i den dåvarande utlänningslagen från år 1954 (prop. 1975/76:18, InU 24, rskr 121). I samband därmed fördes huvuddelen av terroristlagens bestämmelser in i utlänningslagen, vilket fick till följd att dessa bestämmelser inte längre blev tidsbegränsade. Bestämmelserna ändrades också på vissa punkter. Reglerna om telefonavlyssning och vissa andra särskilda tvångsåtgärder intogs i en särskild lag, lagen

(1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, som har brukat kallas "särskilda spaningslagen". Denna lag gjordes tidsbegränsad, men kom genom successiv förlängning av giltighetstiden att gälla till den 1 juli 1989 då nuvarande terroristlag trädde i kraft (se avsnitt 4.1.4).

Underlaget för dessa ändringar utgjordes av en promemoria (Ds A 1975:2), som hade utarbetats inom arbetsmarknadsdepartementet och därefter remissbehandlats. Angående frågorna om permanentning av huvuddelen av terroristbestämmelserna och dessa bestämmelsers lagtekniska placering anförde föredragande statsrådet följande i prop. 1975/76:18 (s. 153).

Även för egen del anser jag övervägande skäl tala för att de ifrågavarande bestämmelserna permanent införlivas i vår lagstiftning. Erfarenheterna ger nämligen vid handen att särskild terroristlagstiftning inte kan undvaras under den tid vi nu kan överblicka. Jag delar den av flera remissinstanser framförda uppfattningen, att bestämmelserna bör tas in i utlänningslagen. De avser enbart utlänning och har nära samband med utlänningslagens bestämmelser. En sådan ordning behöver inte på ett för utlänningar ofördelaktigt sätt påverka de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen eller deras tillämpning.

I samband med att terroristbestämmelserna sammanfördes med utlänningslagen gjordes vissa ändringar som berörde reglernas tillämpningsområde. I bestämmelserna om avvisning och utvisning av terrorister infördes ett personligt rekvisit. Enbart tillhörigheten till en viss organisation eller grupp skulle således inte vara tillräckligt för bestämmelsernas tillämplighet, utan man skulle också beakta om utlänningen själv utgjorde en fara. Vidare gjordes en tydligare begränsning av de grupper och organisationer som åsyftades med bestämmelserna. Föreskrifterna i 1 § 1973 års terroristlag ersattes av 20 § utlänningslagen, som efter de nu berörda sakliga ändringarna fick följande lydelse.

Utlänning som ankommer till riket skall avvisas, om det finnes grundad anledning antaga att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som avses i andra stycket och det tillika med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller eljest föreligger fara att han här i riket medverkar till handling som avses i nämnda stycke.

I första stycket avses organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådan gärning här i riket.

Rikspolisstyrelsen upprättar förteckning över utlänningar som enligt vad i första stycket sägs skall avvisas. Regeringen bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid komma i fråga.

Om sådana omständigheter som avsågs i första och andra styckena i den nu återgivna paragrafen förelåg beträffande en utlänning som redan befann sig i landet kunde denne utvisas (29 § första stycket 5).

När frågan om att införa ett personligt rekvisit behandlades i arbetsmarknadsdepartementets promemoria erinrades till en början om att tanken på ett sådant rekvisit hade avvisats vid tillkomsten av 1973 års terroristlag med hänsyn till de utomordentligt allvarliga förhållanden som låg till grund för lagstiftningsbehovet. Enligt promemorian framstod det emellertid som önskvärt att bestämmelser av den starkt ingripande natur som avvisnings- och utvisningsbestämmelserna utgjorde knöts till utlänningens egna förehavanden och de slutsatser om hans farlighet som de ledde till. Det framhölls även att lagen dittills hade kommit att tillämpas på det sättet. Det borde därför enligt promemorian vara möjligt att införa ett personligt rekvisit utan att lagstiftningens syfte därmed förfelades. Enligt promemorieförslaget skulle i första hand beaktas om utlänningen tidigare medverkat i terroristhandlingar eller var misstänkt för sådana. Även andra omständigheter kunde emellertid tas till intäkt för att utlänningen var farlig. Intog han en ledande ställning i en terroristgrupp eller -organisation eller deltog han mera aktivt i dess verksamhet borde

enligt promemorian rekvisitet anses uppfyllt. Däremot avsågs bestämmelsen inte omfatta de utlänningar som var passiva medlemmar.

Beträffande denna del av promemorieförslaget anförde föredraganden i prop. 1975/76:18 (s. 154 f).

Även jag ansluter mig till den föreslagna lösningen. En sådan ändring av lagtexten torde enligt min mening inte behöva försämra lagstiftningens effektivitet. I själva verket innebär den väsentligen att bestämmelsens lydelse närmare anpassas till gällande praxis. Med anledning av vad som i promemorian har anförts om att terroristlagstiftningen inte omfattar passiva medlemmar vill jag emellertid framhålla, att den omständigheten att medlemmen inte tidigare har medverkat i terroristdåd inte ensam är avgörande. Fall kan exempelvis tänkas när medlemsskapet ålägger medlemmen att medverka i sådana handlingar. I dessa fall medför naturligtvis redan det förhållandet att utlänningen är medlem att han bör betraktas som farlig.

Förslaget att införa ett personligt rekvisit avstyrktes av lagrådet, som ansåg att det gick utöver vad försiktigheten påkallade. Lagrådet hänvisade bl.a. till de utredningssvårigheter som kunde förutsättas uppstå och anförde avslutningsvis att "intresset att öppna våra gränser för passiva medlemmar av hithörande terroristorganisationer" inte kunde anses ha den tyngden att det borde tillgodoses "även till priset av försämrade möjligheter att skydda befolkningen i vårt land för den internationella terrorismens framfart" (prop. s. 196 f). Vid sin anmälan av lagrådsyttrandet vidhöll emellertid föredragande statsrådet sin mening och riksdagen följde förslaget.

Enligt föredragande statsrådet (prop. s. 155 f) borde den begränsning av grupper och organisationer som åsyftades med terroristbestämmelserna tydligare komma till uttryck i lagen. Detta skedde genom att i lagtexten tillades att det skulle vara fråga om grupper eller organisationer som kunde befaras "utanför sitt hemland" använda våld,

hot eller tvång för politiska syften. Därigenom klargjordes att befrielserörelser som för en väpnad kamp i sitt hemland och eventuellt vid enstaka tillfällen har riktat angrepp mot utländskt intresse inte omfattades av bestämmelsen. Föredragande statsrådet ansåg det vara av stor vikt att den osäkerhet angående lagens räckvidd som fanns hos utlänningar som inte berördes av lagstiftningen kunde undvikas i framtiden. Detta gällde så mycket mer när lagstiftningen blev permanent.

Vidare preciserades lagtexten i fråga om möjligheterna för regeringen att meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i riket. Det angavs i lagen (34 § jämförd med 51 §) att sådana föreskrifter fick avse utlänningens vistelseort, byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsplikt.

I promemorian hade föreslagits att de särskilda bestämmelserna om förebyggande tvångsåtgärder i terroristlagen skulle upphävas. Som skäl härför pekades på att bestämmelserna, till skillnad från t.ex. rättegångsbalkens regler om tvångsmedel, innebar att tvångsmedel fick tillgripas, trots att konkret misstanke om brott inte förelåg. Detta innefattade enligt promemorian långtgående ingrepp i enskilds personliga förhållanden. Tillämpningen hade också varit ytterst begränsad. I prop. 1975/76:18 (s. 160) konstaterades att invändningar mot promemorieförslaget hade anförts av bl.a. JK, hovrätten för Västra Sverige och rikspolisstyrelsen men att flertalet remissinstanser hade tillstyrkt förslaget. Föredraganden ansåg för sin del att bestämmelserna borde behållas i avvaktan på ett kommande förslag från utredningen om telefonavlyssning samt att bestämmelserna borde samlas i en särskild lag som med hänsyn till de omständigheter som förelåg skulle göras tidsbegränsad. Detta blev också som redan framgått riksdagens beslut.

I prop. 1975/76:202 med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m.m. uttalade föredraganden att bestämmelserna i 1975 års lag borde behållas tills vidare. Som skäl härför angavs att det allttjämt fanns behov av sådana tvångsåtgärder för att förebygga våldsdåd av den art som den speciella lagstiftningen på området riktade sig mot, samt att reglerna borde vara tidsbegränsade med hänsyn till deras speciella karaktär och tillämpningsområde (prop. 1975/76:202 s. 30 f). Propositionens förslag till nya regler om telefonavlyssning, som även innebar ändringar i 1975 års spaningslag, antogs inte av riksdagen (JuU 1976/77:20). Ärendet återgick i stället till regeringskansliet för översyn och ytterligare överväganden, ett arbete som avslutats först genom den av riksdagen nyligen antagna prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor. Däremot genomfördes en i propositionen föreslagen ändring av 2 § i 1975 års spaningslag beträffande förutsättningarna för användandet av tvångsmedlen. Ändringen, som trädde i kraft år 1977, innebar att ingripande skulle få ske bara för att förebygga gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften.

I samband med att terroristbestämmelserna fördes över till utlänningslagen och permanentades fick nya vägar sökas för den parlamentariska kontrollen. Det bestämdes då att en årlig redovisning till riksdagen skulle ske i form av en skrivelse från regeringen. Skrivelsen borde innehålla uppgifter om bl.a. de organisationer eller grupper på vilka terroristbestämmelserna gjorts tillämpliga samt de åtgärder som vidtagits med stöd av bestämmelserna (prop. 1975/76:18 s. 161).

Slutligen förtjänar nämnas att det i annat sammanhang i propositionen slogs fast att regeringens möjlighet till återbrytning - dvs. att upphäva ett beslut om avlägsnande - borde bestå såvitt gällde beslut om förvisning samt i fråga om avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt

terroristlagstiftningen. Föredragande statsrådet förklarade sig dela en av invandrarverket i lagstiftningsärendet framförd uppfattning om en riktpunkt på förslagsvis fem år efter vilken icke verkställda beslut i allmänhet borde kunna upphävas. Enligt föredragande statsrådet skulle dock självfallet en bedömning göras i varje särskilt fall (prop. 1975/76:18 s. 126).

4.1.3 1980 och 1982 års lagstiftning

År 1980 ersattes 1954 års utlänningslag av en ny utlänningslag (1980:376). Terroristbestämmelserna överfördes med i stort sett oförändrat sakligt innehåll till den nya lagen. En ändring av närmast terminologisk karaktär som förtjänar omnämnas bestod i att "förhandling" i stället för "förhör" skulle hållas i ärenden angående terroristbestämmelsernas tillämpning. Enligt prop. 1979/80:96 s. 103 företogs ändringen för att understryka att proceduren var avsedd att tillvarata både utlänningens och myndighetens intresse.

År 1982 genomfördes vissa ändringar rörande handläggningen av terroristärenden (prop. 1981/82:146, AU 1982/83:3, rskr 43). Ändringarna innebar att polismyndigheternas befogenhet att besluta om avvisning av presumtiva terrorister upphävdes och att det sålunda förebehölls regeringen att fatta sådana beslut. En annan ändring bestod i att det föreskrevs att förhandling i terroristärenden skulle hållas vid Stockholms tingsrätt om det inte förelåg särskilda skäl mot det.

I prop. 1981/82:146 (s. 59) uttalade föredragande statsrådet att förslaget att låta regeringen ensam ha beslutanderätten i terroristärenden hade sin grund främst i att polismyndigheternas begränsade avvisningsrätt praktiskt taget inte hade använts. Ändringen innebar

således en anpassning av regelsystemet till den utveckling som hade ägt rum.

Den ordning som kom att gälla innebar att polismyndigheten skulle överlämna frågan om avvisning av en presumtiv terrorist direkt till regeringen som, utom i vissa undantagsfall, hade att infordra yttrande från invandrarverket.

Ändringen innebar även att bestämmelserna om den särskilda terroristförteckningen upphävdes. I propositionen betonades emellertid vikten av att regeringen även i fortsättningen meddelade riktlinjer för tillämpningen. Med hänsyn härtill föreskrevs att regeringen fick meddela närmare föreskrifter med riktlinjer för polismyndigheternas bedömning av om ett ärende skulle överlämnas.

Beträffande förhandling i terroristärenden uttalade föredragande statsrådet (prop. 1981/82:146 s. 61 ff) att rikspolisstyrelsen dittills regelmässigt hade anlitats för att hålla förhandlingen. En ordning med förhandling vid domstol skulle vara ägnad att stärka förtroendet för handläggningen av terroristärendena både från den enskildes och allmänhetens sida. Som exempel på fall då särskilda skäl kunde tala mot att förhandling hålls vid Stockholms tingsrätt nämnde föredraganden att förhandlingen där inte hinns med. Även i sådana fall borde förhandlingen om möjligt hållas vid en domstol.

4.1.4 Gällande rätt

Den nuvarande utlänningslagen trädde i kraft den 1 juli 1989 (1989:529). I samband därmed bröts terroristbestämmelserna ut ur utlänningslagen och fördes i huvudsak oförändrade samman med bestämmelserna i spaningslagen till en särskild lag, lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund

(terroristlagen), i det följande benämnd 1989 års terroristlag. Den tidigare begränsningen av giltighetstiden för spaningslagens regler upphävdes därmed.

Motiven för att på nytt bryta ut terroristbestämmelserna till en särskild lag angavs i prop. 1988/89:86 s. 139 på följande sätt.

Atskilliga av den nuvarande utlänningslagens bestämmelser om handläggningen av utlänningsärenden i allmänhet gäller även ärenden som rör avlägsnande av sådana personer som misstänks eller bedöms vara presumtiva terrorister. - - I praktiken handläggs emellertid terroristärendena på ett helt annat sätt än övriga utlänningsärenden. Särskilda ställningstaganden måste göras i terroristärenden, inte minst i känsliga utrikespolitiska frågor. Intresset av sekretess är annorlunda. Redan av dessa skäl kan det ifrågasättas om sambandet mellan terroristbestämmelserna och bestämmelserna i utlänningslagen i övrigt är så starkt att den nuvarande modellen bör bibehållas. Härtill kommer att terroristbestämmelsernas placering i utlänningslagen har gjort denna lagstiftning onödigt komplicerad och svåröverskådlig. Terroristbestämmelserna har också tillämpats i ytterst få fall jämfört med övriga bestämmelser i utlänningslagen. - - - I sammanhanget går inte heller att bortse från att en placering i utlänningslagen negativt påverkar den allmänna synen på denna lag som ju i övrigt präglas av en generös inställning beträffande utlänningars möjlighet att vistas i Sverige.

Beträffande frågan om den nya lagen i sin helhet borde vara tidsbegränsad eller om även reglerna i spaningslagen kunde permanentas anförde föredragande statsrådet (prop. 1988/89:86 s. 139 f).

Skälet för den tidsbegränsning som gäller för spaningslagens tillämpning har varit att det med hänsyn till bestämmelsernas ingripande och extraordinära natur ansetts särskilt viktigt med återkommande parlamentarisk kontroll av tillämpningen. Som jag tidigare nämnde har dock regeringen ålagts att årligen till riksdagen redovisa tillämpningen av såväl utlänningslagens terroristbestämmelser som spaningslagen. Genom dessa redogörelser har enligt min mening behovet av riksdagens insyn och kontroll blivit tillgodosett. Dessa rutiner kan användas även i fortsättningen utan att bestämmelserna behöver vara tidsbegränsade. Något avgörande hinder mot att permanenta spaningslagens regler föreligger således inte.

I 1 § första stycket i 1989 års terroristlag föreskrivs att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas, om det finns grundad anledning anta att han tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp som avses i paragrafens andra stycke och om det dessutom med hänsyn till vad som är känt om hans tidigare verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i landet medverkar till sådana handlingar som avses i det stycket. Enligt andra stycket i paragrafen är de organisationer eller grupper som avses sådana som, med hänsyn till vad som är känt om deras verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i landet.

Om det föreligger sådana omständigheter som avses i 1 § första och andra styckena, men avvisning inte kan ske, får enligt 3 § första stycket utlänningen utvisas ur landet. Beslut om avvisning eller utvisning meddelas av regeringen (2 § första stycket och 3 § andra stycket).

När regeringen har beslutat om avvisning eller utvisning enligt terroristlagen, men hinder möter mot att verkställa beslutet eller beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen enligt 14 § förordna om inhibition. I så fall blir 19 - 22 §§ terroristlagen tillämpliga, vilket innebär att tvångsåtgärder i spanings-syfte kan vidtas om det är av betydelse för att utröna om organisationen eller gruppen planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften. När inhibitionsbeslut meddelats får regeringen också besluta om inskränkningar och villkor beträffande utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt (17 § jämförd med 4 kap. 11 § utlänningslagen).

Det fullständiga innehållet i 1989 års terroristlag återges i bilaga 1.

4.2

Sekretess

Sekretesslagen (1980:100) innehåller inga särskilda bestämmelser för terroristärenden. Bestämmelser bl.a. till skydd för utlänningar finns emellertid i 7 kap. 14 § sekretesslagen. Lagrummets första stycke gäller alla slags uppgifter om utlänningar. För sekretess enligt detta stycke krävs att det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men. Dessutom fordras att risken för skada föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Sekretess enligt detta stycke gäller även myndighets beslut.

Lagrummets andra stycke behandlar sekretess i myndighets verksamhet för kontroll över utlänningar, t.ex. avvísnings- och utvisningsärenden, samt i ärende om svenskt medborgarskap. Sekretessen gäller uppgift om enskilds personliga förhållanden och den gäller med omvänt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess är huvudregel. Utlämnande av uppgift får inte ske om det inte står klart att det kan ske utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (ett rakt skaderekvisit). Beträffande beslut i ärende som avses i andra stycket gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen.

I terroristärenden kan även förekomma att sekretess för viss uppgift gäller till skydd för Sveriges förhållande till andra stater eller för rikets säkerhet (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen) eller av hänsyn till intresset

att förebygga eller beivra brott (5 kap. 1 § sekretesslagen).

Enligt 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen hindrar sekretess aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Däremot kan handling eller annat material undantagsvis hållas hemligt även för parten. Enligt lagrummets första stycke får nämligen myndighet vägra att till part lämna ut handling eller annat material i mål eller ärende i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Bestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen innebär att en myndighet och även en förvaltningsdomstol i undantagsfall kan komma att grunda sitt avgörande på en omständighet om vilken en part inte, eller inte till fullo, har fått kännedom. Denna begränsning gäller dock enligt andra stycket andra meningen inte i fråga om en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av ett mål eller ärende. Detta innebär bl.a. att sekretessen inte gäller handläggningen vid de allmänna domstolarna, för vilka rättegångsbalken är tillämplig. Av rättegångsbalkens regler följer att en part alltid har rätt att ta del av alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på, dvs. vad som är processmaterial. Parten har också rätt att få del av förundersökningsprotokollet (23 kap. 18 och 21 §§ rättegångsbalken).

I de fall då en handling av sekretessskäl inte kan lämnas till parten i ett ärende kan dennes ombud få del av handlingen med olika förbehåll (14 kap. 10 § sekretess-

lagen). Ett sådant förbehåll får dock aldrig begränsa ombudets rätt att lämna parten muntliga upplysningar om innehållet i handlingen och inte heller ombudets rätt att utnyttja uppgifterna i målet eller ärendet.

4.3 Asylrätten m.m.

Terroristlagstiftningen måste ses mot bakgrund av asylrätten. Regler om asyl finns i 3 kap. utlänningslagen. Med asyl avses i lagen uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han är flykting eller krigsvägrare eller, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (1 §). Den sistnämnda gruppen kallas ofta de factoflyktingar. Utlänningslagens definition av begreppet flykting överensstämmer med definitionen i 1951 års flyktingkonvention (se avsnitt 6.1). Med flykting avses i lagen en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd (2 § första stycket). Som flykting anses även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit (2 § andra stycket).

En utlänning som avses i 1 § har rätt till asyl. Enligt 4 § får dock asyl vägras bl.a. om det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl. Beträffande krigsvägrare och s.k.

de factoflyktingar får asyl vägras om det finns särskilda skäl att inte bevilja asyl.

Reglerna om avvisning och utvisning har intagits i 4 kap. utlänningslagen. Avvisning får enligt 1 § ske på formella grunder, såsom att utlänningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. 2 § innehåller de materiella avvisningsgrunderna. En sådan grund är enligt 2 § första stycket punkt 3 att utlänningen på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Enligt punkt 4 i samma stycke får en utlänning avvisas om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land. Avvisning på materiella grunder får inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om utlänningen har visering eller uppehållstillstånd. I de fall utlänningen söker asyl, liksom i vissa andra fall, skall avvisningsärendena prövas av statens invandrarverk. I andra fall prövas ärendena av polismyndighet.

Utvisning får enligt 4 kap. 3 § ske av en utlänning som uppehåller sig här efter det att hans uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats. Sådana utvisningsbeslut fattas av statens invandrarverk. En utlänning med gällande uppehållstillstånd kan, förutom i de fall då han dömts för brott, utvisas endast när det behövs av hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 §). Beslut i de senare fallen fattas av regeringen.

Utlänningslagens 8 kap. innehåller regler om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Enligt 1 § får verkställighet aldrig ske till ett land där utlänningen löper risk att utsättas för dödsstraff, kroppsstraff

eller tortyr och inte heller till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper sådan risk. Verkställighet får inte heller ske till land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller att sändas vidare till sådant land (2 § första stycket). Undantag från denna regel får dock göras om det inte går att sända utlänningen till något annat land och han genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Detta gäller inte om den förföljelse som hotar honom i det andra landet innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet (2 § andra stycket). Likaså får utlänningen sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse, om han har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här och han inte kan sändas till något annat land (2 § tredje stycket). En s.k. de facto-flykting får inte sändas till sitt hemland eller till ett land där han riskerar att sändas vidare till hemlandet, om han har synnerliga skäl mot detta (4 §).

4.4 Tillämpningen av terroristlagstiftningen

4.4.1 Beslut om avlägsnande m.m. enligt terroristbestämmelserna

Det första tillfälle då 1973 års terroristlag tillämpades i praktiken var den 19 april 1974, då tre jugoslaviska medborgare, anknutna till organisationen "Kroatiska folkets motstånd" utvisades ur Sverige genom beslut av regeringen. Beslutet kunde inte verkställas av asylrättsliga skäl. De tre jugoslaverna meddelades i stället inskränkningar och villkor för sin fortsatta vistelse i Sverige.

Den 30 oktober 1974 utvisades en japansk medborgare tillhörande Japanska Röda Armén.

Den 20 mars 1975 utvisades ytterligare en jugoslavisk medborgare, även han knuten till organisationen "Kroatiska folkets motstånd". Beslutet kunde inte verkställas, utan inskränkningar och villkor meddelades. Beträffande två av de utvisade jugoslaverna har utvisningsbesluten senare upphävts.

I anslutning till ockupationen av Förbundsrepubliken Tysklands ambassad i Stockholm utvisades den 25 april 1975 fyra västtyska medborgare och den 28 april samma år ytterligare en. Samtliga tillhörde Rote Armeefraktion (RAF).

Den 2 september 1975 utvisades ytterligare en japansk medborgare tillhörande den Japanska Röda Armén.

Härefter har flera utvisningar ägt rum av utlänningar tillhörande RAF. Den 3 april 1977 utvisades sålunda två västtyska medborgare tillhörande denna organisation. Den 16 april 1977 utvisades två mexikanska, en chilensk och en brittisk medborgare, vilka samtliga tillhörde RAF. Utvisningarna beträffande de två mexikanarna samt chilennaren verkställdes till Kuba. Den 5 maj 1977 utvisades en grekisk medborgare och den 30 juni samma år en syrisk medborgare, båda tillhörande RAF. Sistnämnda beslut kunde inte verkställas, utan inskränkningar och villkor för vistelsen i Sverige fastställdes.

Den 19 juli 1977 utvisades ännu en gång en japansk medborgare tillhörande Japanska Röda Armén. Den 14 januari 1981 utvisades fyra syrier med anknytning till PFLP-GC (ang. denna organisation, se avsnitt 3). Utvisningarna kunde inte verkställas. Inskränkningar och villkor fastställdes.

Den 10 december 1984 slutligen utvisades nio turkiska medborgare anknutna till Kurdistans Arbetarparti (PKK). Inte heller dessa beslut kunde verkställas, utan inskränkningar och villkor meddelades för deras vistelse här i landet. Besluten gäller fortfarande beträffande sju av dessa.

Angående den närmare bakgrunden till flertalet av de här redovisade besluten hänvisas till avsnitt 3 i det föregående.

4.4.2 Sekretess i terroristärenden

Kommittén har i direktiven ålagts att uppmärksamma hur sekretessbestämmelserna har tillämpats i terroristärenden. Följande uppgifter härom har inhämtats från arbetsmarknadsdepartementet.

De terroristärenden avseende turkiska medborgare, i vilka regeringen fattade beslut den 10 december 1984 handlades under ca tio veckor under hösten 1984. Under dessa veckor meddelades 279 beslut. De flesta rörde sekretessfrågor i samband med delgivning av handlingar. Ca 12 000 kopior togs av handlingarna.

Handlingarna i ärendet innehöll uppgifter för vilka gällde sekretess enligt 7 kap. 14 §, 5 kap. 1 § 3 samt 14 kap. 5 § sekretesslagen (se avsnitt 4.2 ovan). När det gällde sekretessen gentemot utomstående (i första hand massmedierna) vållade tillämpningen inte några större problem.

Sekretessfrågorna sattes emellertid på sin spets när handlingar skulle kommuniceras med parterna. För att underlätta hanteringen försökte man få så många inblandade som möjligt att lämna medgivande till utlämnande av uppgifter. Detta lyckades dock ej alltid.

I alla ärenden fanns det handlingar för vilka sekretess bedömdes gälla enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen. I vissa fall gällde sådan sekretess med hänsyn till uppgiftslämnarens säkerhet. Eftersom det av hänsyn till enskilt intresse bedömdes vara av synnerlig vikt att dessa uppgifter inte røjdes ansågs handlingarna i sådana delar enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte kunna lämnas ut ens till part. Parterna ansågs inte heller på annat sätt kunna få upplysning om vad materialet innehöll utan allvarlig skada för det intresse sekretessen skyddade.

För andra uppgifter i ärendena rådde sekretess enligt 7 kap. 14 § första eller andra stycket sekretesslagen till skydd för enskild part. Dessa uppgifter lämnades inte ut annat än till resp. part själv och hans ombud om inte medgivande till utlämnande getts.

I åtskilliga handlingar fanns uppgifter om polisens verksamhet att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Eftersom uppgifterna ibland var av det slaget att det kunde antas att den framtida verksamheten skulle skadas om de røjdes gällde sekretess för dessa uppgifter enligt 5 kap. 1 § 3 sekretesslagen. I den mån sekretess gällde enbart på denna grund ansågs dock uppgifterna kunna lämnas ut enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen till parterna och deras biträden. Utlämnandet förenades därvid med sådana förbehåll som avses i 14 kap. 10 § första stycket 1 sekretesslagen.

4.5 Avgöranden av högsta domstolen år 1989

Högsta domstolen meddelade den 22 mars 1989 två domar (DB 6 och DB 7) i mål angående överträdelse av föreskrift om anmälningsskyldighet som ålagts enligt terroristbestämmelserna i 1980 års utlänningslag. Det förstnämnda

av dessa avgöranden, som i huvudsak är likalydande, finns numera refererat i NJA 1989 s. 131.

Domarna avsåg två turkiska medborgare, nedan kallade A och T. Regeringen hade den 10 december 1984 beslutat utvisa A och T enligt terroristbestämmelserna i 1980 års utlänningslag samt förordnat att verkställighet av besluten tills vidare inte fick ske. Samtidigt hade regeringen beslutat att A och T inte fick vistas inom annan del av Sverige än en viss kommun (Stockholm resp. Malmö) och att viss anmälningsskyldighet skulle föreligga.

Åtal väcktes för överträdelse av föreskrifterna om anmälningsskyldighet. A åtalades vid Stockholms tingsrätt för att han under tiden den 25 juli 1987 - den 26 oktober 1987 hade underlåtit att anmäla sig två gånger i veckan hos polismyndigheten i Stockholm. T åtalades vid Malmö tingsrätt för att han under tiden den 30 maj 1987 - den 12 januari 1988 hade underlåtit att anmäla sig tre gånger i veckan hos polismyndigheten i Malmö.

Tingsrätterna biföll åtalerna och påföljden bestämdes i båda fallen till en månads fängelse.

Domarna överklagades av de tilltalade till Svea hovrätt resp. hovrätten över Skåne och Blekinge. Hovrätterna fastställde tingsrätternas domslut.

A och T sökte revision och yrkade att åtalerna skulle ogillas, i andra hand att påföljd skulle efterges helt eller bestämmas till böter, alternativt till villkorlig dom.

Riksåklagaren bestred ändring.

I högsta domstolen gjorde A och T gällande att utlänningslagens särskilda bestämmelser om terrorister, som låg till grund för regeringens utvisningsbeslut,

inte var tillämpliga på dem. De invände vidare att besluten om vistelseort och anmälningssplikt inte var giltiga, eftersom de utgjorde grundlagsstridiga frihetsberövanden och även var oförenliga med den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Därvid framhöll de att ett frihetsberövande rätteligen enligt såväl grundlagen som europakonventionen skall provas av domstol.

Högsta domstolen prövade till en början om föreskrifterna om anmälningssplikt och vistelseort var förenliga med regeringsformen. Domstolen konstaterade därvid att regeringsformen ger en utlänning rätt till domstolsprövning av en frihetsinskränkning under förutsättning att denna dels sker i anledning av brott eller misstanke om brott, dels utgör ett frihetsberövande. Det aktuella ingreppet grundade sig emellertid inte på misstanke om begånget brott utan på att utlänningen kunde befaras begå terroristhandlingar här i riket. Enligt högsta domstolen kunde detta emellertid inte rimligen motivera att utlänningen skulle få ett sämre skydd i fråga om domstolskontroll över ingreppet än regeringsformen ger misstänkta. Detta innebar att utlänningar av A:s och T:s kategori borde anses berättigade till domstolsprövning, om ingreppet mot dem gick ut på ett frihetsberövande.

Högsta domstolen fann Europadomstolens praxis tyda på att de föreskrifter som meddelats för A och T inte skulle utgöra ett frihetsberövande i europakonventionens mening.

Emellertid satte högsta domstolen i fråga om inte en utlännings situation vid ett mycket långvarigt förbud att lämna en kommun i förening med en anmälningssplikt kunde i sådan grad likna ett frihetsberövande att regeringsformens regler härom kunde bli tillämpliga åtminstone analogt. Domstolen fann dock att inskränkningarna i A:s och T:s rörelsefrihet vid den tid åtalen avsåg inte

kunde anses ha varat så länge och haft sådana verkningar att förhållandena kunde jämföras med frihetsberövande. Reglerna i regeringsformen kunde därför inte åberopas mot åtal.

Vidare konstaterade högsta domstolen att en domstol i mål av förevarande slag har att godta regeringens utvisningsbeslut.

Härav följde att föreskrifterna om vistelseort och anmälningsskyldighet var giltiga och att underlåtenheten att anmäla sig i föreskriven ordning var straffbar. Brotten fick enligt högsta domstolens majoritet anses ha sådant straffvärde att fängelsestraff borde utdömas. Hovrätternas domslut fastställdes därför.

En av högsta domstolens ledamöter var skiljaktig i frågan om påföljden för såväl A som T och fann ett bötesstraff vara tillräckligt.

Referatet i NJA 1989 s. 131 av domen avseende A har intagits i bilaga 2. Det kan särskilt anmärkas att högsta domstolens domar, såsom framgår av referatet, innehåller en genomgång av tillämpliga regler i regeringsformen.

4.6 Vissa bestämmelser i kriminalvårdslagstiftningen

Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) innehåller i 31 § en bestämmelse som ger regeringen möjlighet att förordna om avvikelser från eljest gällande regler om brev och andra försändelser samt besök och telefonsamtal. Enligt lagrummets första stycke kan regeringen för visst fall förordna om sådana avvikelser om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet.

År 1988 tillades ett andra stycke som ger regeringen befogenhet att besluta om avvikelser av aktuellt slag även när det gäller intagna som har dömts för brott av terrorismkaraktär, under förutsättning att det är påkallat med hänsyn till risken för att den intagne medverkar till sådan brottslig verksamhet under verkställigheten i anstalt (prop. 1987/88:130, JuU 43, rskr. 361). Stycket förutsätter för sin tillämplighet att den intagne har begått brott som avses i någon av de i avsnitt 5.1.2 - 5.1.5 nedan berörda konventionerna eller annat brott som innefattat våld, hot eller tvång för politiska syften. Viss ändring av huvudsakligen redaktionell karaktär föreslås i departementspromemorian Ds 1989:34.

Ett förordnande från regeringens sida med stöd av 31 § KvaL kan utformas exempelvis på det sättet att ankommande och avgående försändelser skall granskas av företrädare för säkerhetspolisen och att besök eller telefonsamtal måste godkännas av företrädare för säkerhetspolisen. Även föreskrifter om avlyssning av telefonsamtal kan meddelas.

Kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt innehåller i 12 § tredje stycket en särskild bestämmelse som riktar sig mot intagna som begått brott av terrorismkaraktär. Sådana intagna bör enligt bestämmelsen endast när särskilda skäl föreligger medges regelbundna permissioner eller frigång. Bestämmelsen tillades år 1986. I förarbetena (regeringens förordningsmotiv 1986:6 s. 13 ff) uttalas att det allmänna intresset av att under verkställigheten vidta åtgärder för den intagnes sociala anpassning i fall av detta slag måste stå tillbaka för samhällsskyddsaspekter och allmänpreventiva hänsyn.

4.7

Den praktiska terrorismbekämpningen

Den praktiska terrorismbekämpningen (antiterrorism) i Sverige ankommer på polisen, såväl på olika enheter vid säkerhetspolisen som på de regionala och lokala polismyndigheterna.

Enligt 4 § förordningen (1989:773) med instruktion för rikspolisstyrelsen bedrivs vid säkerhetspolisen polisverksamhet bl.a. för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt i fråga om terrorismbekämpning. Rikspolisstyrelsens föreskrifter för verksamheten finns i FAP 224-2 och 403-3.

Den säkerhetsunderrättelsetjänst som säkerhetspolisen bedriver avser även terrorismbekämpningen. Verksamheten går enligt föreskrifterna i FAP 403-3 bl.a. ut på att följa upp och ingripa mot sådana exil- och terroristorganisationer som genom våld eller hot om våld kan anses farliga för den allmänna säkerheten eller enskild person. Säkerhetspolisens ansvar är i princip begränsat till kontaktverksamhet och spaning för kartläggning och analys, främst av sådana organisationers målsättningar och metoder. Det gäller också att göra hotbildsanalyser för att kunna bedöma om det föreligger risk för ett terrordåd i Sverige. Ett oundgängligt hjälpmedel för att skaffa underlag till analyserna är internationella kontakter inom ramen för det mellanfolkliga samarbetet mot terrorism.

Här kan också nämnas att rikspolisstyrelsen är nationell byrå inom den Internationella Kriminalpolisorganisationen (Interpol). Ärendena handläggs vid interpolsektionen inom byrån för ledning av polisverksamhet (polisbyrå 2), som är operativ byrå inom rikspolisstyrelsens öppna del. Av olika skäl spelar dock inte Interpol någon framträdande roll som förmedlare av information om terrorism. Huvud-

delen av de internationella kontakterna i det polisiära samarbetet mot terrorism sköts därför av säkerhetspolisen.

Själva polisutredningen av terrorhot överläts ofta åt en lokal polismyndighet. I fall av särskilt känslig art eller då speciella tvångsmedel är nödvändiga svarar dock säkerhetspolisen även för spaning och utredning. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om terrorhot som riktar sig mot någon person i statsledningen.

Nära samband med terrorismbekämpningen har personskyddet. Denna är en del av polisens förebyggande verksamhet och ankommer både på säkerhetspolisen och den öppna polisen. Säkerhetspolisens befogenhet i detta hänseende framgår av 4 § instruktionen för rikspolisstyrelsen. Givetvis syftar personskyddet till att skydda även mot brottsliga angrepp som inte har något samband med terrorism.

Personskyddet indelas systematiskt i närskydd och distansskydd. Närskyddet tillgodoses i första hand genom livvakter. Även tekniska säkerhetsskyddsåtgärder kan ingå i närskyddet, såsom bombskydd, skydd mot avlyssning samt skydd genom lås- och larmsystem. Till närskyddet kan också räknas s.k. skyddsspaning, dvs. spaning för att upptäcka hot mot en person som skall skyddas. Distansskyddet kan bestå av exempelvis yttre bevakning, eskorttjänst och färdvägsbeskrivning.

Riksdagen har nyligen antagit prop. 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m., som i sin tur i huvudsakliga delar bygger på ett betänkande från SÄPO-kommittén i ämnet (SOU 1988:16).

Riksdagsbeslutet innebär bl.a. att säkerhetspolisens centrala roll på området för terrorismbekämpning bevaras och förstärks bl.a. så till vida att praktiskt taget all livvaksverksamhet inordnas i säkerhetspolisens arbete. Vidare bör nämnas att riksdagsbeslutet utgår från att

regeringen i fortsättningen lägger fast närmare riktlinjer för säkerhetspolisens arbete bl.a. när det gäller terrorismbekämpningen. Regeringen förutsätts samråda med ledarna för de oppositionspartier som är företrädade i utrikesnämnden innan sådana riktlinjer utfärdas (prop. 1988/89:108 s. 14).

5.1 Traktater

5.1.1 Tokyokonventionen

De första internationellträttsligt bindande överenskommelserna med syfte att bekämpa terrorism gällde skyddet för den civila luftfarten. En sådan överenskommelse är Tokyokonventionen den 14 september 1963 om brott och vissa andra handlingar begångna ombord på luftfartyg.

Tokyokonventionen reglerar väsentligen frågor om befälhavares, besättningsmedlems och passagerares skyldigheter och befogenheter med anledning av brott ombord på luftfartyg eller annars för upprätthållande av ordning och säkerhet ombord. Konventionsstaterna åtar sig bl.a. att vidta åtgärder för att återföra kontrollen över ett kapat luftfartyg till dess befälhavare, att tillåta passagerare och besättning att fortsätta resan och att återställa fartyget och dess last till dess rättmätiga innehavare. Den som misstänks för kapningsbrott skall, om det påkallas av omständigheterna, tas i förvar eller på annat sätt hindras från att avvika. Konventionen innehåller inga bestämmelser om åtal, bestraffning eller utlämning med anledning av de brott som konventionen omfattar. Sverige har ratificerat konventionen (prop. 1966:159, 1LU 1966:47, rskr 1966:364). I samband med att Sverige tillträdde konventionen gjordes vissa ändringar i luftfartslagen (1957:297) och luftfartskungörelsen (1961:558).

5.1.2 Haagkonventionen samt Montrealkonventionen jämte tilläggsprotokoll

Andra överenskommelser som gäller skyddet för den civila luftfarten är Haagkonventionen den 16 december 1970 för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg och Montrealkonventionen den 23 september 1971 för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet. Båda konventionerna innehåller bestämmelser om åtal, bestraffning och utlämning med anledning av de brott som konventionerna omfattar.

Haagkonventionen avser rättsstridiga handlingar som någon begår ombord på luftfartyg under flygning och som innebär att gärningsmannen med våld eller hot tar luftfartyget i sin besittning eller eljest utövar kontroll över det. Montrealkonventionen omfattar gärningar som är ägnade att äventyra säkerheten för luftfartyg under flygning. Det gäller såväl sabotage och andra handlingar som kan skada själva luftfartyget som skadegörande eller störande ingrepp mot anläggningar för flygnavigering. Båda konventionerna förpliktar staterna att belägga gärningar som avses i konventionerna med stränga straff och göra straffbestämmelserna tillämpliga på misstänkta personer oavsett var brottet har begåtts. Konventionerna innebär vidare förpliktelse att vidta åtgärder för åtal eller utlämning när en person misstänkt för sådant brott anträffas på statens område. Konventionerna innehåller också regler om skyldighet för konventionsstat att göra brottsundersökningar, ta gärningsmän i förvar, lämna vissa underrättelser m.m.

Sverige har ratificerat såväl Haagkonventionen (prop. 1971:92, JuU 1971:9, rskr 1971:164) som Montrealkonventionen (prop. 1973:92, JuU 1973:21, rskr 1973:222). I samband med att Sverige tillträdde Haagkonventionen infördes i brottsbalken en särskild straffbestämmelse mot kapning av luftfartyg (13 kap. 5 a § första stycket).

För detta brott döms den som ombord på luftfartyg medelst olaga tvång bemäktigar sig fartyget eller ingriper i dess manövrering. Vid Sveriges tillträde till Montrealkonventionen infördes en straffbestämmelse mot luftfartssabotage (13 kap. 5 a § andra stycket). För ansvar förutsätts att någon på annat sätt än genom kapning vidtar åtgärd som är ägnad att framkalla fara för luftfartygs säkerhet under flygning eller gör luftfartyg i trafik oanvändbart för flygning genom att förstöra eller skada det. Straffskalan är för såväl kapning av luftfartyg som luftfartssabotage fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst tio år eller på livstid. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas om därigenom har framkallats fara för flera människoliv eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art. Även försök, förberedelse och stämpling till kapning av luftfartyg eller luftfartssabotage har straffbelagts (13 kap. 12 §).

I samband med Sveriges tillträde till dessa båda konventioner har vidare gjorts ändringar i bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken om tillämpligheten av svensk lag i syfte att ge svensk domstol domsrätt i mål om ansvar för kapning av luftfartyg eller luftfartssabotage oavsett var brottet har begåtts.

Vad en konferens i februari 1988 inom den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO antogs ett tilläggsprotokoll till Montrealkonventionen i syfte att bekämpa våldshandlingar på flygplatser som används i internationell luftfart. I en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds 1989:34) föreslås att Sverige tillträder protokollet och att vissa därav föranledda ändringar görs i brottsbalken, bl.a. på så sätt att en särskild bestämmelse om flygplatssabotage införs.

5.1.3 Diplomatskyddskonventionen

Sverige har även tillträtt den av Förenta nationerna den 14 december 1973 antagna konventionen om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, den s.k. diplomatskyddskonventionen (prop. 1975:71, JuU 1975:18, rskr 1975:138).

Diplomatskyddskonventionen innebär i huvudsak att avtalsslutande stat åtar sig att belägga vissa särskilt angivna uppsåtligt förövade gärningar, som är riktade mot en bestämd grupp av internationellt verksamma personer, med lämpliga straff under beaktande av brottens allvarliga art, att tillse att domsrätt över sådana brott finns i angiven utsträckning och att vidta åtgärder antingen för åtal mot eller utlämning av den som har begått något av dessa brott och befinner sig inom statens område. De brott som här avses är mord, människorov eller annat angrepp på en internationellt skyddad person eller mot dennes frihet samt våldsamt angrepp mot en sådan persons tjänsteställe, privata bostad eller transportmedel, om angreppet är ägnat att äventyra dennes person eller frihet, liksom också hot eller försök att företa sådant angrepp eller medhjälp härtill. Den skyddade personkretsen består av - förutom statsöverhuvud, regeringschefer och utrikesministrar - diplomatiska och konsulära tjänstemän samt internationella mellanstatliga organisationers högsta tjänstemän. Diplomatskyddskonventionen innehåller även vissa andra regler, bl.a. om skyldighet för konventionsstat att göra brottsundersökningar, ta gärningsmän i förvar, lämna vissa underrättelser m.m. Regleringen överensstämmer på dessa punkter i huvudsak med motsvarande bestämmelser i Haag- och Montrealkonventionerna. Sveriges ratifikation av diplomatskyddskonventionen föranledde inte några lagändringar.

5.1.4 Den europeiska terrorismkonventionen

Europarådets ministerkommitté antog år 1976 en europeisk konvention om bekämpande av terrorism. Konventionen öppnades för undertecknande den 27 januari 1977 och har ratificerats av Sverige (prop. 1976/77:124, JuU 1976/77:36, rskr 1976/77:330).

Genom konventionen åtar sig de avtalsslutande staterna att antingen tillmötesgå begäran från annan konventionsstat om utlämning av någon som har begått terrordåd av närmare angivet slag eller själv vidta åtgärder för lagföring av honom.

Den centrala bestämmelsen i konventionen är art. 1. Denna artikel utgår från det förhållandet att det i de flesta europeiska staters utlämningsrätt, liksom i de mellan staterna gällande avtalen på området, ingår ett förbud mot utlämning för s.k. politiska brott. Enligt art. 1 skall vissa särskilt angivna gärningar aldrig betraktas som politiska brott, som brott förknippade med politiska brott eller som brott inspirerade av politiska motiv när fråga uppkommer om utlämning mellan fördragsslutande stater på grund av sådan gärning. Det gäller kapning av luftfartyg och luftfartssabotage, men också grova brott mot diplomats eller annan internationellt skyddad persons liv, kroppsliga integritet eller frihet samt varje brott som innefattar människorov, tagande av gisslan eller grovt olaga inspärrande. Art. 1 omfattar även brott som innebär användning av bomber, automatiska skjutvapen o.d., om användningen medför fara för personer, liksom också försök att begå något av de i artikeln nämnda brotten eller medverkan till sådant brott eller medverkan till försök.

Konventionen ger möjlighet för fördragsslutande stat att förbehålla sig rätten att vägra utlämning för brott som avses i art. 1, om brottet bedöms som politiskt. Sådant

förbehåll gjordes från svensk sida i samband med ratificeringen. Om Sverige skulle vägra utlämning i ett fall då konventionen är tillämplig, måste man emellertid från svensk sida sörja för att lagföring kan äga rum här i landet.

Beträffande frågan om Sverige skulle utnyttja möjligheten att göra förbehåll mot art. 1 anförde föredraganden att detta i första hand måste bedömas mot bakgrund av gällande svenska bestämmelser och tillämpad praxis beträffande utlämning för politiskt brott (prop. s. 28). Föredraganden uttalade vidare.

Såvitt gäller utlämning till utomnordisk stat regleras denna fråga av 6 § lagen (1957:668) om utlämning för brott (allmänna utlämningslagen). Enligt paragrafens första stycke får utlämning inte ske för politiskt brott. Om gärningen innefattar även brott av icke politisk beskaffenhet, får dock utlämning beviljas för det brottet, såvida gärningen i det särskilda fallet har övervägande karaktär av ett icke politiskt brott. Som framgår både av lagtexten och dess förarbeten är paragrafens räckvidd inte begränsad till sådana politiska brott som riktar sig direkt och uteslutande mot staten, t.ex. högförräderi eller spioneri (s.k. absolut-politiska brott). Paragrafen avser också sådana gärningar som, fränsett det politiska momentet, är straffbara även som allmänna brott, t.ex. mord eller människorov (s.k. relativt-politiska brott). Det är i fråga om brott av den sistnämnda kategorin som en prövning skall göras huruvida brottet har övervägande karaktär av politiskt brott. Om detta anses vara förhållande, får utlämning inte äga rum, medan i motsatt fall utlämning kan beviljas trots brottets politiska karaktär. - - -Regleringen bygger på tanken att det i fråga om de politiska brotten är av särskild vikt att ha en kategorisk lagregel att falla tillbaka på med hänsyn till de ömtåliga situationer som kan tänkas uppkomma. Man har emellertid inte ansett det möjligt att i lagen ge en närmare definition av begreppet politiskt brott utan överlåtitt åt tillämpningen att med ledning av doktrin och praxis och med beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet avgöra om ett brott skall anses vara av övervägande politisk karaktär eller inte (jfr prop. 1913:50 s. 31 - 55 och 1957:156 s. 55 - 56). Den aktuella regleringen i allmänna utlämningslagen har också samband med de principer som i vårt land av tradition upprätthålls i fråga om asylrätten. - - - För egen del anser jag att de skäl som kan åberopas till förmån för den nuvarande regleringen i 6 § allmänna utlämningslagen är så tungt vägande och sedan länge har en så fast förankring i vår politik på

detta område att inte ens en sådan begränsad ändring av lagrummet som skulle bli aktuell vid ett förbehållslöst tillträde från svensk sida till den europeiska terrorismkonventionen framstår som godtagbar. - - - Jag vill i detta sammanhang också understryka att de begränsningar i fråga om utlämning för politiska brott som ställs upp i 6 § allmänna utlämningslagen inte i normalfallen torde hindra utlämning för sådana brott som omfattas av den europeiska terrorismkonventionen. De brott som det här gäller har visserligen ofta politiska motiv. Att en gärning har politiskt motiv anses emellertid inte vara tillräckligt för att den i ett utlämningsärende skall bedömas ha övervägande karaktär av politiskt brott. Särskilt anses detta gälla när det är fråga om de allmänt sett grövsta brotten. Över huvud taget förutsätter prövningen av frågan om ett brott skall anses ha övervägande politisk karaktär en samlad bedömning av de olika omständigheter som föreligger i det enskilda fallet (jfr NJA 1972 s. 358). Huruvida utlämningshinder föreligger enligt den nu berörda bestämmelsen prövas alltid av högsta domstolen.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget anförde justitieutskottet (JuU 1976/77:36 s. 3).

Utskottet tillstyrker att Sverige vid ratificering av konventionen förbehåller sig rätten att vägra utlämning för de med konventionen avsedda våldsgärningarna om det aktuella brottet är politiskt. Sveriges tillträde till konventionen kommer därigenom inte att medföra inskränkning i asylrätten, eftersom gärningar som vid en samlad bedömning anses ha övervägande politisk karaktär enligt 6 § utlämningslagen ej kan föranleda utlämning. Såvitt avser rätten för den som gjort sig skyldig till terrordåd att stanna i Sverige vill utskottet hänvisa till riksdagens uttalanden härom i samband med behandlingen av de särskilda terroristbestämmelserna i utlämningslagen (InU 1975/76:24 s. 28, JuU 1975/76:1 y). Justitieutskottet anförde för sin del att terrorister inte generellt borde undantas från tillämpningsområdet för de nya reglerna om asyl och verkställighetshinder utan det borde liksom tidigare ankomma på regeringen att i varje särskilt fall bedöma om en presumtiv terrorist bör få komma in eller stanna i vårt land. Vid bedömningen måste självfallet, ansåg utskottet, utlämnings behov av skydd vägas mot vårt intresse att förebygga terrordåd. Stor restriktivitet måste dock enligt utskottets mening iakttas när det gäller att ge en terrorist fristad i vårt land.

Vid förbehållet iklädde sig Sverige en förpliktelse att, när det i utlämningsärende uppkommer fråga om brott som

avses i art. 1 skall anses politiskt, beakta gärningens karaktär av särskilt grovt brott.

Konventionen innebär även att de avtalsslutande staterna skall lämna varandra rättsligt biträde när det gäller straffrättsliga förfaranden mot personer som har gjort sig skyldiga till terrordåd. I samband med Sveriges tillträde till konventionen gjordes ändringar i lagen (1946:816) om bevisupptagning åt utländsk domstol och lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat. Ändringarna innebar att en begäran om rättshjälp i de fall som anges i konventionen inte kan avslås enbart på grund av att rättshjälpen bedöms avse brott av politisk natur.

5.1.5 Gisslankonventionen

Sverige har även ratificerat den av Förenta nationernas generalförsamling den 17 december 1979 antagna konventionen mot tagande av gisslan (prop. 1980/81:56, JuU 1980/81:16, rskr 1980/81:64) Genom konventionen åtar sig de fördragsslutande staterna att antingen till annan stat utlämna en person som är misstänkt för att ha gjort sig skyldig till tagande av gisslan eller hänskjuta fallet till en åklagarmyndighet i det egna landet för eventuellt åtal. Gisslankonventionen är i huvudsak uppbyggd på samma sätt som Haag- och Montrealkonventionerna samt diplomatskyddskonventionen.

Tagande av gisslan är förbjudet också enligt 1949 års Genèvekonventioner om skydd för krigets offer och tilläggsprotokollen till dessa. I gisslankonventionens art. 12 föreskrivs att Genèvekonventionerna och protokollet därtill skall gälla då tagande av gisslan begås i samband med väpnad konflikt, i den mån staterna är skyldiga enligt dessa konventioner eller protokoll att åtala eller utlämna en gärningsman. Till väpnade konflik-

ter skall därvid också hänföras sådana konflikter som innefattar kamp mot kolonialt förtryck, utländsk ockupation eller rasism. I övriga fall skall gisslankonventionen vara tillämplig.

Sveriges ratifikation av gisslankonventionen föranledde inte några lagändringar.

5.1.6 Visst övrigt konventionsarbete

Vid en konferens som i mars 1988 anordnades i Rom av den internationella sjöfartsorganisationen IMO antogs en konvention om bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet. Samtidigt antogs ett tilläggsprotokoll om brott mot säkerheten för fasta plattformar på kontinentalsockeln. Syftet med överenskommelserna är att motverka våldsdåd av terroristkaraktär på fartyg och på plattformar som är varaktigt fastgjorda vid havsbotten för att t.ex. utvinna naturtillgångar. Kapningen i oktober 1985 av det italienska kryssningsfartyget "Achille Lauro" under en resa mellan Alexandria och Port Said hade riktat uppmärksamheten på att det inte fanns någon konvention som tog sikte på terrorism riktad mot sjöfarten.

Konventionen och protokollet följer mönstret från andra liknande överenskommelser, dvs. staterna förbinder sig att antingen lagföra eller utlämna personer som gjort sig skyldiga till gärningar som utgör brott enligt resp. instrument. Det innebär att staterna måste se till att de i sin lagstiftning har bestämmelser om straff och om domsrätt beträffande dessa gärningar. Därutöver innehåller konventionen bestämmelser om bl.a. det geografiska tillämpningsområdet, om underrättelseskyldighet och om det praktiska förfarandet över huvud taget.

Sverige har undertecknat såväl konventionen som protokollet. I den under 5.1.2 nämnda departementspromemorian Ds

1989:34 föreslås att Sverige tillträder dessa traktater. Enligt promemorian kräver en ratifikation vissa ändringar i brottsbalken. I promemorian föreslås bl.a. att bestämmelserna i 13 kap. 5 a § brottsbalken om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage ändras så att de kommer att omfatta även överträdelser enligt de nya överenskommelserna. Brottsbeteckningarna föreslås härvid ändrade till kapning resp. sjö- eller flygsäkerhetssabotage.

5.2 Internationellt samarbete i övrigt

5.2.1 Samarbetet inom EG

Vid sidan av de löpande polisiära kontakterna mellan länderna inom EG har samordningen av kampen mot terrorism kommit att bedrivas inom främst två fora. Det ena är den formellt från De Tolvs traktatbundna arbete bedrivna verksamheten inom den s.k. Trevigruppen. Det andra är vad som i detta hänseende sker inom ramen för det politiska samarbetet.

Treviarbetet började i mitten av 1970-talet då de för polisiära frågor ansvariga ministrarna inom Gemenskapen (inrikes/justitieministrar) beslöt att bilda en informell grupp (Trevigruppen) för behandling av speciellt viktiga och angelägna frågor i kampen mot terrorism och narkotika. Ämnesområdet har sedermera kommit att vidgas till att omfatta även annat såsom organiserad brottslighet i allmänhet, fotbollsvåld m.m.

De tolv ländernas ministrar möts regelbundet en gång i halvåret, dvs. en gång per ordförandeperiod i Gemenskapen. Därutöver inkallas extramöten i krissituationer.

Det egentliga arbetet, som är judiciellt/polisiärt inriktat, sker inom tre arbetsgrupper samt en grupp av högre ämbetsmän (statssekreterare/avdelningschefer).

Den första arbetsgruppen befattar sig med åtgärder mot terrorism och det allmänna polisiära samarbetet i samband härmed. Den andra handlägger frågor om polisiära hjälpmedel av teknisk eller annan art. Den tredje sysslar med narkotikabekämpning, organiserad brottslighet m.m. Gruppernas arbete samordnas av ovannämnda grupp av högre tjänstemän som även upprättar dagordningen för ministermötena.

I anslutning till Treviarbetet finns en grupp kallad European Police Working Group on Terrorism i vilken ingår högre polischefer från medlemsländerna och även från andra västeuropeiska länder.

Trevigruppen har samarbete med vissa s.k. likasinnade stater i Västeuropa (bl.a. Sverige) samt Förenta Staterna och Kanada.

I början av 1980-talet upprättades inom ramen för EG:s politiska samarbete (EPS) en särskild arbetsgrupp lydande under den politiska kommittén (ländernas polchefer) för frågor rörande terrorism.

Denna grupp tar sikte främst på de allmänna, utrikespolitiska aspekterna i terroristärenden samt behandlar och samordnar ländernas arbete i internationella fora som FN och dess specialorgan (t.ex. ICAO och IMO) samt Europarådet.

Gruppen är formellt skild från Trevi även om samverkan i viss utsträckning sker t.ex. då ärenden berör såväl gruppen som Trevi.

Kontakter avseende arbetet inom EPS rörande terrorism förekommer regelbundet mellan utrikesdepartementet i EG:s ordförandeland samt likasinnade tredje länder.

5.2.2 Samarbetet inom FN

Efter massakern vid Münchenolympiaden år 1972 fördes frågan om internationell terrorism upp på FN:s dagordning av generalsekreteraren. Till en början återkom ärendet varje år. Numera förekommer det regelbundet vartannat år. Forum är sjätte (juridiska) kommittén.

Under 1970-talet sökte man i en särskild ad hoc-grupp inom FN få till stånd en allmän reglering bl.a. innefattande definition av terrorismbegreppet, men arbetet utmynnade endast i vissa allmänna rekommendationer.

Emellertid kunde man inom FN:s ram utarbeta två konventioner berörande speciella frågor, nämligen 1973 års diplomatskyddskonvention (se avsnitt 5.1.3) och 1979 års gisslankonvention (se avsnitt 5.1.5).

Arbetet i FN har under 1980-talet gått ut på att söka fastställa grundläggande principer och riktlinjer för staternas agerande i terroristärenden. Regelmässigt har resolutioner antagits vid den under 1980-talet vartannat år återkommande behandlingen av ärendet.

Av särskild vikt är den resolution som med consensus antogs hösten 1985 (res. 40/61). I resolutionens huvuddel fördöms otvetydigt såsom kriminella alla gärningar, metoder och former av terrorism, var och av vem de än utförs. Stater som ännu ej anslutit sig till existerande internationella konventioner i ämnet uppmanas överväga detta. Staterna anmodas vidare att respektera de folkrättsliga förpliktelserna att avstå från anstiftan av eller deltagande i terroristhandlingar i annan stat. I resolutionen uppmanas staterna även till närmare samarbete för att förebygga och bekämpa terrorism samt att, unilateralt och i samarbete, bidra till ett undanröjande av de orsaker som ligger bakom internationell terrorism.

Vid 1987 års generalförsamling antogs ånyo en resolution i ämnet (res. 42/159). I denna finns ett stadgande (operativa 14) om att resolutionen ej inkräktar på rätten till självbestämmande, frihet och oavhängighet enligt principerna i FN-stadgan. I preambeln omnämns även möjligheten att sammankalla en internationell konferens för utarbetande av en definition av terrorism. Consensus kunde denna gång ej uppnås.

I en nordisk förklaring i sammanhanget angavs att stadgandet om självbestämmande m.m. ej borde ha tagits in i resolutionen då det kunde ge intrycket att det fanns ett samband mellan terrorism och utövande av självbestämmanderätt. Det legitima i en viss sak kan icke rättfärdiga användande av terrorism, hette det i den nordiska förklaringen.

5.2.3 Samarbetet inom Interpol

Artikel 3 i Interpols stadgar anger bl.a. att organisationen är absolut förbjuden att göra något ingripande i eller företa någon verksamhet i ärenden av politisk, militär, religiös eller rasistisk karaktär.

I syfte att underlätta tolkningen av artikel 3 antog Interpols generalförsamling år 1984 bl.a. en regel som gäller terroristbrottslighet. Regeln innebär, att brott begångna av personer med bestämda politiska motiv inte behöver hänföras under artikel 3 när det inte finns något direkt samband mellan ett brott och den politiska situationen i gärningsmannens hemland och inte heller om brottsliga gärningar (t.ex. flygplanskapning, tagande av gisslan, kidnappning) begås utanför det konfliktdrabbade området i syfte att rikta uppmärksamhet mot något förhållande. Vidare finns enligt regeln inget hinder mot att internationellt sprida information i syfte att hindra sådana brott.

Betydelsen av Interpolsamarbetet inom terroristbekämpningen har för Sveriges liksom för en del andra länders vidkommande inte varit särskilt stor. Detta skall ses mot bakgrunden av att en del länder varifrån terrorism har sitt ursprung är medlemmar i Interpol. Det operativa utbytet har i vart fall för Sveriges del enligt säkerhetspolisens uppfattning varit magert.

6.1 1951 års flyktingkonvention

I Genève antogs år 1951 en FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen). Sverige har ratificerat konventionen (prop. 1954:134, UU 1954:3, rskr 1954:364). Till konventionen fogades år 1967 ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. Även protokollet har ratificerats av Sverige. Genom konventionen och protokollet definieras vem som är att anse som flykting samt vilka rättigheter och förmåner flykting åtnjuter i ansluten stat.

Enligt konventionen i förening med protokollet förstås med flykting (konventionsflykting) "den som i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska 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, vari 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".

Konventionen är inte tillämplig på den som har begått vissa allvarliga brott, bl.a. mot freden, krigsförbrytelse, grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet

innan han fick tillträde dit eller gärningar stridande mot FN:s syften och grundsatser.

Flyktings skydd mot förföljelse kommer i konventionen till uttryck genom regler om hinder mot avlägsnande från asyllandet. Sålunda föreskrivs i artikel 32 att flykting, som lovligen uppehåller sig inom ett lands område, inte får utvisas på annan grund än skäl som hänför sig till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Utvisning av flykting får enligt artikel 33 inte verkställas till gränsen mot område där flyktingens liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Detta skydd kan emellertid inte åberopas av flykting som skäligen kan betraktas som en fara för vistelselandets säkerhet eller som, då han blivit lagakraftvunnet dömd för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i det landet (artikel 33).

Bland de rättigheter som enligt konventionen tillförsäkras flyktingar kan nämnas rätt till rörelsefrihet i landet (artikel 26). Beträffande flykting som olovligen uppehåller sig i landet stadgas att endast nödvändiga inskränkningar i rörelsefriheten får meddelas och de får endast upprätthållas till dess flyktingens ställning i landet reglerats eller han fått tillstånd att resa in i ett annat land (artikel 31 punkt 2).

För att göra det möjligt för flykting att resa utanför tillflyktslandets område ålägger konventionen i artikel 28 fördragsslutande stat att utfärda resedokument för flykting, som lovligen uppehåller sig i landet. Resedokument kan förvägras flykting endast om det föreligger tungt vägande skäl som hänför sig till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Flykting som uppehåller sig olovligen inom landet kan emellertid också få resedokument om särskilda skäl föreligger.

Konventionsstat är vidare skyldig att erkänna giltigheten av ett i enlighet med konventionen utfärdat resedokument.

Särskilda bestämmelser finns beträffande frågan i vilka fall den som har bedömts som flykting inte längre skall anses ha sådan status och därför inte heller längre åtnjuta konventionens skydd. Enligt artikel 1 C i konventionen förlorar flykting sin flyktingstatus bl.a. om han av fri vilja på nytt begagnar sig av sitt hemlands skydd, av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land som han har lämnat eller fortsatt att vistas utanför på grund av fruktan för förföljelse, eller också om de omständigheter varigenom han blivit erkänd som flykting inte längre föreligger.

6.2 Konventioner om mänskliga rättigheter

6.2.1 Allmänt

I den allmänna debatt som förts om de svenska terroristbestämmelserna har då och då från olika håll ifrågasatts om bestämmelserna är förenliga med de internationella överenskommelser som Sverige har ingått angående skydd för de mänskliga rättigheterna. Kommittén har därför funnit lämpligt att redovisa en översiktlig genomgång av dessa överenskommelser och att anlägga några synpunkter på frågan.

Sverige har tillträtt den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (i det följande benämnd Europakonventionen) och den av FN:s generalförsamling den 16 december 1966 antagna internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (i det följande kallad FN-konventionen). Europakonventionen ratificerades för Sveriges del den 1 januari 1952 (SÖ 1952:35) och trädde i kraft den 3 september 1953. FN-konventionen

trädde i kraft den 12 mars 1976, men också denna konvention hade dessförinnan ratificerats av Sverige (SÖ 1971:42).

Reglerna i dessa konventioner är folkrättsligt bindande för de fördragsslutande staterna i och med att de har godkänts av dem. I många stater gäller som en allmän princip att de överenskommelser som har ingåtts med andra länder automatiskt blir en del av den egna nationella rätten. Andra stater tillämpar i stället den s.k. transformationsprincipen, som innebär att en traktat blir bindande för de tillämpande myndigheterna först när den genom nationell lagstiftning har införlivats med den egna rätten. I svensk rätt tillämpas vanligen denna princip.

Sverige har vidare tillträtt åtta tilläggsprotokoll till den europeiska konventionen, den europeiska sociala stadgan av den 18 oktober 1961 samt 1966 års FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Med stöd av Europakonventionens art. 19 har en europeisk kommission och en europeisk domstol - båda med säte i Strasbourg - inrättats. Var och en av de fördragsslutande staterna kan jämlikt art. 46 avge en förklaring av innebörd att den anser sig på ett tvingande sätt bunden av domstolens jurisdiktion i alla frågor rörande konventionens tolkning och tillämpning. Sverige har avgivit en sådan förklaring (SÖ 1967:75 och följande).

Mål angående påstådda eller ifrågasatta kränkningar av Europakonventionens bestämmelser kan anhängiggöras inför kommissionen dels som mellanstatliga mål, dels som enskilda klagomål. De sistnämnda kan dock endast tas upp mot stater, som i likhet med Sverige avgivit förklaring att de godtar kommissionens behörighet i detta hänseende.

Ett mål prövas av domstolen efter hänskjutande av antingen kommissionen eller konventionsstat, som är part i målet eller vars medborgare påstås vara offer för en kränkning av konventionen. Domstolens avgörande i fråga om en stat har brutit mot konventionen är slutligt och bindande för den berörda staten.

Kontrollmekanismerna enligt FN-konventionen har inte samma stadga som enligt Europakonventionen. För behandling av enskilda klagomål om systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter - vare sig klagomålen grundar sig på någon konvention eller ej - finns en särskild, ej traktatbunden procedur som antagits av FN:s ekonomiska och sociala råd år 1970. Denna procedur kan mynna ut i en rapport från FN:s kommission för mänskliga rättigheter. Enligt ett fakultativt tilläggsprotokoll till FN-konventionen, vilket tillträtts bl.a. av Sverige, kan vidare FN:s särskilda kommitté för mänskliga rättigheter granska rapporter från medlemsländerna och ta upp mellanstatliga framställningar liksom framställningar av enskilda personer. (Se härom närmare Danelius, Mänskliga rättigheter, 4 u s. 20 - 35. Även åtskilliga av uppgifterna i det följande är hämtade från detta arbete.)

I det följande skall Europakonventionen och FN-konventionen närmare belysas från de synpunkter som här främst är av intresse.

6.2.2 Europakonventionen

Skyddade mänskliga rättigheter

Den europeiska konventionen innehåller bestämmelser om rätten till liv (art. 2), förbud mot tortyr samt omänsklig och förnedrande behandling och bestraffning (art. 3), förbud mot slaveri, trälldom och tvångsarbete (art. 4), rätten till frihet och personlig säkerhet (art. 5),

rätten till domstolsprövning och garantier i domstolsförfarandet (art. 6), rätten att inte bli dömd till straff annat än med stöd i lag och förbud mot retroaktiva straffdomar (art. 7), rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens (art. 8), rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (art. 9), rätten till yttrandefrihet (art. 10), rätten till församlings- och föreningsfrihet (art. 11), rätten att ingå äktenskap och bilda familj (art. 12), rätten att föra talan mot kränkningar av fri- och rättigheter (art. 13) och förbud mot diskriminering (art. 14).

Såvitt gäller tilläggsprotokollen bör här anmärkas att det fjärde protokollet innehåller bl.a. bestämmelser om rätten till personlig rörelsefrihet (art. 2) och förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar (art. 4). Det sjunde protokollet innehåller bl.a. bestämmelser om proceduren i ärenden om utvisning. Övriga protokoll saknar intresse i detta sammanhang.

Avgjorda mål

Den europeiska domstolen har hittills inte prövat något mål med anknytning till den svenska terroristlagstiftningen. Kommissionen har däremot meddelat avgöranden som avsett klagomål över åtgärder vidtagna med stöd av denna lagstiftning. En närmare redogörelse för innebörden av vissa av de konventionsbestämmelser som är av intresse kan lämpligen lämnas i anslutning till referat av dessa avgöranden.

Avgörande av europakommissionen år 1976

Enligt art. 5 punkt 4 i Europakonventionen gäller bl.a. att envar, som berövats sin frihet genom arrestering eller eljest, skall äga rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt ("speedily")

prövas samt att hans frigivning beslutas, om åtgärden inte är laglig.

Den europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter avgjorde år 1976 ett mål där med hänvisning till denna konventionsbestämmelse klagomål hade anförts mot Sveriges tillämpning av terroristlagstiftningen (Decisions and Reports 7 s. 123). I detta fall gjorde två japanska klagande - medlemmar av japanska röda armén - gällande att Sverige hade brutit mot sina förpliktelser enligt konventionsbestämmelsen genom att inte ge den ene klaganden, som tagits i förvar genom beslut av regeringen, rätt att överklaga beslutet till domstol. Klaganden hade hållits i förvar i Sverige i mindre än två timmar, varefter han förts i flygplan från Sverige till Japan. Även om man beaktade den tid som åtgått för resan till Japan, hade enligt kommissionens uppfattning det frihetsberövande för vilket de svenska myndigheterna var ansvariga upphört inom en tidsrymd som var kortare än den som skulle ha erfordrats för att tillämpa det förfarande som åsyftas i art. 5:4. Kommissionen framhöll att även det snabbaste förfarandet enligt art. 5:4 skulle ta åtminstone några timmar i anspråk och konkluderade att klaganden - trots avsaknaden av rättsmedel för att pröva lagligheten av frihetsberövandet - inte hade lidit någon skada därav, som kunde innefatta en kränkning av art. 5:4.

Detta avgörande har varit omdiskuterat. Det är dock numera så till vida av mindre intresse som de aktuella reglerna har ändrats. När ett ärende om avvisning eller utvisning handläggs av regeringen - vilket är fallet då frågan rör tillämpningen av terroristbestämmelserna - gäller numera att det statsråd som ansvarar för utlänningslagstiftningen kan besluta om förvarstagande och att statsrådets beslut på framställning av den berörde kan överprövas av regeringsrätten. Enligt 1989 års utlänningslag fortsätter ett beslut av det ansvariga statsrådet att gälla även efter det att regeringen har

beslutat att utlänningen skall avlägsnas, och en framställning om överprövning av regeringsrätten kan göras även i detta läge. Blir det senare aktuellt att i administrativ ordning göra en förnyad prövning av statsrådets beslut, ankommer den prövningen på den verkställande myndigheten, vars beslut kan överklagas till kammarrätt (se 6 kap. 9 och 10 §§ samt 7 kap. 7 § i 1989 års utlänningslag; jfr prop. 1988/89:86 s. 181 ff och 369 ff). Genom denna ordning tillgodoses konventionens regler fullt ut när det gäller beslut om förvar.

Avgörande av europakommissionen år 1987

Detta avgörande meddelades i ett mål (No 11531/85) där den klagande var turkisk medborgare och ansågs ha varit verksam i en organisation som utgjorde täckmantel för PKK. Efter det mord på en tidigare PKK-medlem som begicks i Uppsala sommaren 1984 blev klaganden den 18 september 1984 tagen i förvar enligt beslut av rikspolisstyrelsen med stöd av 50 § utlänningslagen. Grunden för beslutet var att det bedömdes föreligga sannolika skäl för utvisning av honom enligt terroristbestämmelserna. Efter åtskilliga förhör och sedan förhandling inför rikspolisstyrelsen ägt rum i enlighet med de då gällande reglerna beslöt rikspolisstyrelsen den 1 oktober 1984 att han alltjämt skulle hållas i förvar. Utlänningen överklagade den 2 oktober de båda förvarsbesluten till kammarrätten i Jönköping som efter förhandling den 11 oktober lämnade besvären utan bifall genom beslut följande dag. Sedan ärendet anmälts hos regeringen meddelade det ansvariga statsrådet den 6 november, den 12 november och den 28 november beslut om att klaganden fortfarande skulle hållas i förvar. Denne begärde omprövning av beslutet den 12 november hos regeringsrätten, som fastställde detta beslut den 22 november. Sedan förhandling vid tre tillfällen ägt rum vid Stockholms tingsrätt, beslöt regeringen den 10 december 1984 att klaganden skulle utvisas. Eftersom klaganden ansågs riskera politisk förföljelse i

Turkiet förordnade emellertid regeringen att beslutet till vidare inte fick verkställas, varför klaganden frigavs med anmälningsplikt och vissa inskränkningar rörande vistelseort.

Inför europakommissionen gjorde klaganden till en början gällande att förvarstagandet inte stod i överensstämmelse med reglerna i utlänningslagen (om så inte hade varit fallet skulle även ett brott mot konventionen föreligga, eftersom art. 5:1 föreskriver att ett beslut om frihetsberövande skall vara lagligt och tillkommet i laga ordning). I denna del tillbakavisades klagomålen av kommissionen.

Klaganden gjorde också gällande att kammarrättens prövning av förvarstagandet inte hade skett tillräckligt snabbt. Kommissionen fann emellertid med hänsyn till omständigheterna att den tid om tio dagar, som hade förflutit från det klagomålen kom in till kammarrätten och till dess beslutet meddelades, inte hade överskridit vad konventionen tillåter. Därvid beaktades bl.a. att förhandling skulle ske samtidigt i flera mål och att klagandens ombud hade varit förhindrad att närvara vid ett tidigare förhandlingstillfälle som kammarrätten ursprungligen hade bestämt.

Enligt art. 6:3 d i konventionen skall var och en som blivit anklagad för brottslig gärning ha rätt att få vittnen inkallade och förhörda. Klaganden gjorde gällande att brott mot denna konventionsbestämmelse förelåg, eftersom viss vittnesbevisning som han åberopat hade avisats. Kommissionen fann inte denna artikel tillämplig, eftersom klaganden inte hade anklagats för brott.

Slutligen tillbakavisade också kommissionen ett påstående från klagandens sida om att han skulle ha blivit diskriminerad på grund av sin nationalitet och politiska uppfattning i strid mot art. 14 i konventionen. Kommis-

sionen fann alltså klagomålen "inadmissible", dvs. målet togs inte upp till egentlig sakprövning.

Avgörande av europakommissionen år 1989

Detta mål (No 13344/87) har speciellt intresse så till vida som det i målet för första och hittills enda gången¹ prövades hur bestämmelserna i den svenska terroristlagstiftningen om inskränkningar och villkor förhåller sig till konventionen. Innan en redogörelse för omständigheterna i målet lämnas skall några allmänna utgångspunkter redovisas.

I den svenska allmänna debatten har särskilt intresse knutits till frågan om sådana inskränkningar beträffande vistelseort som kan föreskrivas enligt terroristlagstiftningen kan anses motsvara frihetsberövande. I den mån så skulle vara fallet torde det nämligen vara klart att de inte skulle stå i överensstämmelse med konventionen. Syftet - som närmast är att motverka befarade terroristhandlingar bl.a. genom att spaning underlättas - är så allmänt att det ej synes kunna stå i överensstämmelse med de ändamål för vilka frihetsberövande får tillämpas enligt art. 5 i konventionen. Visserligen ger art. 5.1.c. utrymme för frihetsberövande när det skäligen anses nödvändigt för att hindra någon från att begå ett brott, men enligt vad den europeiska domstolen har uttalat skall det i så fall gälla en konkretiserad och specifik brottslig handling; en allmän risk för brottslighet av visst slag är alltså inte tillräcklig. För övrigt gäller vid frihetsberövande på denna grund att vederbörande ofördröjligen skall ställas inför domare eller motsvarande och att han alltid skall vara berättigad till rättegång inom skälig tid, om han inte friges.

¹ Ytterligare ett mål, där omständigheterna var helt likartade, har numera (i november 1989) avgjorts av kommissionen.

Reglernas innebörd belyses av den europeiska domstolens dom i fallet Guzzardi. Guzzardi hade av en italiensk domstol ålagts att vistas på en liten ö utanför Sardinien under övervakning och viss isolering. Beslutet grundades på en italiensk lagstiftning om samhällsfarliga personer och om maffian och hade alltså ett allmänt brottsförebyggande syfte. Den europeiska domstolen fann att Guzzardi härigenom hade blivit underkastad ett frihetsberövande och att beslutet innebar en kränkning av art. 5, eftersom frihetsberövandets syfte inte kunde hänföras under något av de i artikeln tillåtna ändamålen. Av avgörandet framgår att frågan om ett frihetsberövande föreligger bör avgöras efter en allsidig bedömning av vederbörandes situation och att frihetsberövande i konventionens mening inte kan anses föreligga redan vid påtvingad vistelse i en viss kommun i förening med speciell övervakning.

De inskränkningar i fråga om vistelseort som beslutats med stöd av terroristbestämmelserna har i praktiken brukat utformas så att den berörde utlänningen får uppehålla sig endast inom en viss kommun och åläggs skyldighet att regelbundet anmäla sig hos polisen. I enlighet med det nyss anförda har man från svensk sida utgått från att en sådan inskränkning inte i sig kan anses utgöra frihetsberövande i konventionens mening. Detta har också anmärkts av högsta domstolen i dess förut berörda avgöranden från mars 1989.

Denna ståndpunkt har numera bekräftats genom 1989 års avgörande. Kommissionen prövade här klagomål från en i Sverige bosatt turkisk medborgare, som gjorde gällande att inskränkningar i fråga om vistelseort vilka ålagts honom med stöd av terroristlagstiftningen utgjorde frihetsberövande och därför var konventionsstridiga. Liksom i 1987 års avgörande hade klaganden utvisats med stöd av terroristbestämmelserna enligt beslut av regeringen den 10 december 1984, men regeringen hade med

hänvisning till risken för politisk förföljelse förordnat att utvisningen tills vidare inte fick verkställas. Inskränkningarna gick vid tiden för klagomålens prövning ut på att klaganden fick vistas endast inom Helsingborgs och Malmö kommuner (samt, vid resa mellan dessa orter, inom de andra kommuner som fordrades för resan), att han skulle anmäla sig till polisen tre gånger i veckan och att han inte fick byta bostad eller arbete utan polisens tillstånd.

I sitt avgörande hänvisade kommissionen till den europeiska domstolens förut nämnda dom i fallet Guzzardi. Kommissionen konstaterade att Helsingborg och Malmö är stora kommuner med sammanlagt mer än 300 000 invånare. Även med beaktande av de villkor som ålagts klaganden utöver inskränkningarna i fråga om vistelseort fann kommissionen att restriktionerna inte var så långtgående att de kunde betraktas som frihetsberövande. Klagomålen ansågs alltså i denna del uppenbart ogrundade.

Här bör emellertid ytterligare nämnas att förarbetena till terroristbestämmelserna (se bl.a. prop. 1973:37 s. 111) utgår från att tillåten vistelseort kan begränsas till del av kommun. Även om så skulle ske - något som i praktiken ej synes ha förekommit - torde det vara osannolikt att ett beslut skulle utformas så att det i sig skulle kunna jämföras med ett frihetsberövande i konventionens mening.

Beslut av förevarande slag innebär emellertid uppenbarligen en begränsning av rörelsefriheten. Frågan kan ställas huruvida en sådan begränsning - även om den i sig inte innebär ett frihetsberövande - kan bli att betrakta som ett sådant, under förutsättning att den upprätthålls under lång tid. När det gäller tolkningen av de svenska reglerna i regeringsformen om domstolsprövning har sålunda högsta domstolen i de nyss nämnda avgörandena satt i fråga om inte en utlännings situation

vid ett mycket långvarigt förbud att lämna en kommun i förening med en anmälningsplikt kan i sådan grad likna ett frihetsberövande att regeringsformens regler härom kan bli tillämpliga åtminstone analogt. I en skrivelse till regeringen den 21 oktober 1987 har svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen varit inne på samma fråga.

Om man vid tillämpning av Europakonventionen skulle betrakta en under lång tid upprätthållen begränsning av rörelsefriheten med stöd av terroristbestämmelserna som ett frihetsberövande, blir begränsningen sannolikt otillåten, eftersom konventionen inte tillåter frihetsberövande enbart i ett så allmänt brottsförebyggande syfte som det här är fråga om. Det saknas dock stöd för en tolkning av konventionen efter dessa linjer, och det ter sig enligt kommitténs mening osannolikt att europarådsorganen skulle komma till ett sådant resultat. Konventionen har visserligen kommit att tolkas mer och mer extensivt, men detta skulle innebära en analogisk tillämpning, något som inte synes ha förekommit i Europadomstolens praxis. Det finns inte heller någon som helst antydning i kommissionens avgörande från år 1989 om att man skulle kunna anlägga ett dylikt betraktelsesätt. Om en sådan tolkning likväl skulle göras, måste det uppenbarligen vara fråga om begränsningar som vidmakthållits under utomordentligt lång tid. Det är knappast troligt att de svenska terroristbestämmelserna i praktiken skulle ges en sådan tillämpning.

I mål 13344/87 gjorde klaganden ytterligare gällande att de inskränkningar och villkor som ålagts honom var konventionsstridiga eftersom de hade beslutats av regeringen i första och enda instans och inte kunde överprövas av domstol. Han stödde klagomålen i denna del på art. 6:1 i konventionen som föreskriver att envar skall vara berättigad till rättegång inför domstol när det gäller

prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse för brott.

Kommissionen hänvisade i denna del till att den enligt sin praxis betraktar ett beslut om huruvida en utlänning skall få vistas i en stat som ett uttryck för diskretionär maktutövning som inte angår utlänningens "civila rättigheter och skyldigheter". Vidare konstaterade kommissionen att klaganden inte genom tillämpningen av terroristlagstiftningen hade blivit anklagad för brott. Art. 6 ansågs sålunda inte tillämplig. (Det förtjänar anmärkas att den europeiska domstolen inte synes ha uttryckligen sanktionerat kommissionens praxis när det gäller den rättsliga synen på ett utvisningsbeslut.)

Ytterligare bör nämnas att kommissionen fann det klart att varken konventionens förbud mot omänsklig och förnedrande behandling (art. 3) eller dess bestämmelser till stöd för privat- och familjeliv samt hem och korrespondens (art. 8) hade åsidosatts i det aktuella fallet. Dessa artiklar torde för övrigt knappast kunna komma under beaktande när fråga är om inskränkningar och villkor som begränsar rörelsefriheten, eftersom skyddet för rörelsefriheten är specialreglerat genom fjärde tilläggsprotokollet.

Fjärde tilläggsprotokollet

Man torde i enlighet med det nyss anförda ha anledning att utgå från att beslut om inskränkningar och villkor enligt terroristbestämmelserna vid tillämpning av Europakonventionen skall ses som sådana begränsningar av rörelsefriheten vilka inte innefattar frihetsberövande. Den bestämmelse som då i främsta rummet har intresse är art. 2 i det fjärde tilläggsprotokollet, där det föreskrivs att den som lagligen (lawfully) befinner sig på en stats område skall ha rätt att där fritt röra sig och att fritt välja bosättningsort. Utövandet av dessa

rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott eller för skyddande av hälsa eller moral eller av annans fri- och rättigheter. Inom bestämda områden får dock rätten att fritt röra sig och att välja bosättningsort bli föremål för ytterligare i lag angivna inskränkningar som är berättigade av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

En första förutsättning för att denna artikel skall vara tillämplig i fall av det slag som nu diskuteras är alltså att utlännningen lagligen befinner sig i Sverige. I terroristärenden är den praktiska situationen den att regeringen har beslutat att utvisa en utlänning därför att han tillhör eller verkar för en farlig organisation eller grupp och kan befaras medverka till terrorhandlingar här i landet. Samtidigt har regeringen emellertid förordnat att beslutet tills vidare inte skall verkställas med hänsyn till den risk för politisk förföljelse som utlännningen löper samt ålagt honom begränsningar i fråga om vistelseort m.m. Den frågan kan ställas om utlännningen i detta läge lagligen uppehåller sig i Sverige under sådana förhållanden att artikeln över huvud taget blir tillämplig.

Europakommissionen har i ett par tidigare fall varit inne på likartade spørsmål. I målen 11825/85 och 12068/86 hade sålunda kommissionen att pröva klagomål som under hänvisning till den nu berörda artikeln hade framförts mot Förbundsrepubliken Tyskland av tre medborgare i Sri Lanka av tamilskt ursprung. Dessa hade i avbidan på slutlig prövning av deras framställning om att få vistas i Förbundsrepubliken meddelats ett provisoriskt uppehållstillstånd begränsat till ett visst distrikt (motsva-

rande en stad och dennas omgivning). Att vistas utanför detta distrikt var därmed straffbart.

Kommissionen fann i sina beslut i de båda målen att klagandena under de angivna förhållandena kunde anses befinna sig lagligen på västtyskt område endast under förutsättning att de iakttog villkoret att de bara fick uppehålla sig inom ett visst distrikt. Deras lagliga vistelse i Förbundsrepubliken var alltså geografiskt begränsad. Något hinder mot en sådan begränsning ansågs inte följa av art. 2 i det fjärde protokollet. Klagomålen ansågs sålunda vara uppenbart ogrundade.

Motsvarande bedömning gjordes i det förut nämnda målet 13344/87 som gällde inskränkningar av vistelseort enligt den svenska terroristlagstiftningen. Kommissionen konstaterade att klaganden var utvisad från Sverige, låt vara att utvisningen enligt beslut av regeringen tills vidare inte skulle verkställas. Utlänningar som, i likhet med klaganden, provisoriskt tillåts att stanna i ett land inom ett visst område kan enligt kommissionen anses lagligen uppehålla sig i landet endast i den mån de följer de villkor som har bestämts för deras vistelse. Följaktligen var det en förutsättning för att klaganden skulle anses uppehålla sig i Sverige lagligen att han vistades endast i Helsingborg och Malmö kommuner. Art. 2 i fjärde tilläggsprotokollet hade alltså inte åsidosatts, och de klagomål som anförts i detta hänseende ansågs uppenbart ogrundade.

Med det betraktelsesätt som kommissionen sålunda anlagt kommer man över huvud taget inte in på frågan om inskränkningar och villkor som har lagts fast enligt terroristlagstiftningen är materiellt godtagbara. Även om en materiell prövning skulle göras - t.ex. för det fall att den europeiska domstolen skulle underkänna kommissionens resonemang - får det betraktas som mycket osannolikt att europarådsorganen skulle finna annat än att

sådana inskränkningar och villkor som kan meddelas enligt terroristlagstiftningen har den karaktären att de i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till allmän säkerhet och för förhindrande av brott. Inskränkningarna är i så fall tillåtna.

Det bör dock anmärkas att, om inskränkningarna i ett särskilt fall fått lång varaktighet, detta säkerligen är en omständighet som skulle vägas in vid prövningen av om de varit nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för sådana ändamål som angetts nyss. Det förhållandet att inskränkningarna var påkallade när de ursprungligen ålades kan självfallet inte utan vidare åberopas till stöd för att de får bestå under obegränsad eller mycket lång tid.

I den svenska lagstiftningen har uttryckligen angetts att sådana avvisnings- och utvisningsbeslut enligt terroristbestämmelserna som inhiberats skall prövas på nytt när det finns skäl till det. Hävs beslutet om avlägsnande, bortfaller också de inskränkningar och villkor som kan ha föreskrivits. Även för fall då själva avlägsnandebeslutet anses böra bestå måste lagstiftningen antas vila på principen att eventuella inskränkningar och villkor ändå inte skall gälla under längre tid än som härvidlag kan anses nödvändig, utan att en omprövning vid behov skall ske även av dessa. Det förhållandet att det inte finns någon maximitid för hur länge frihetsbegränsningar av aktuellt slag får hållas vid makt kan därför inte i sig antas strida mot konventionen. Man måste emellertid räkna med att Sverige, i en eventuell process inför europarådsorganen där denna fråga ställs på sin spets, kan behöva förebringa utredning till stöd inte bara för att de rörelseinskränkande föreskrifterna var motiverade när de ursprungligen ålades utan också för att det inte funnits skäl att sedermera upphäva dem.

Andra artiklar av intresse

Man kan naturligtvis tänka sig att även andra artiklar kan bli åberopade i klagomål över ett svenskt beslut om utvisning eller om inskränkningar beträffande vistelseort, arbetsförhållanden och bostad med stöd av terroristlagstiftningen. De artiklar som i så fall skulle komma i fråga är väl närmast de som avser rätt till tankefrihet m.m. (art. 9), rätt till yttrandefrihet (art. 10) och rätt till föreningsfrihet (art. 11).

Även i samtliga dessa artiklar finns emellertid föreskrifter som medför att rättigheterna kan begränsas med stöd av lag i den mån det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt av hänsyn bl.a. till den allmänna säkerheten och intresset av att förebygga brott. Om någon av de nyssnämnda artiklarna över huvud taget skulle anses tillämplig - vilket i och för sig knappast är troligt - är det sålunda mycket osannolikt att europarådsorganen skulle kunna anse att någon kränkning av artikeln föreligger till följd av ett beslut enligt terroristlagstiftningen.

Att terroristbestämmelserna generellt sett inte strider mot diskrimineringsförbudet i art. 14 får anses uppenbart (jfr för övrigt det förut redovisade målet 11531/85). Att bestämmelserna om utvisning bara är tillämpliga i fråga om utlänningar ligger sålunda i sakens natur och innebär ingen diskriminering i konventionens mening. Detsamma måste gälla beträffande de med utvisningsfrågan sammankopplade reglerna om förvarstagande, inskränkningar och villkor samt tvångsmedel.

Under kommitténs arbete har emellertid gjorts gällande (se ledamoten Ingela Mårtenssons reservation) att bestämmelserna om förvarstagande i en särskild situation skulle kunna strida mot diskrimineringsförbudet i konventionen, nämligen om det redan när förvar blir aktuellt

framstår som uppenbart att ett eventuellt beslut om avlägsnande inte kommer att kunna verkställas av asylrättsliga skäl. I så fall skulle - enligt den tankegång som ligger bakom denna uppfattning - förvarstagandet inte kunna motiveras med att det utgör ett led i ett utvisningsförfarande i enlighet med art. 5.1.f i konventionen. Möjligen skulle förvarstagandet ändå kunna anses förenligt med art 5.1.c i konventionen, som ger utrymme för frihetsberövande i syfte att förhindra brott. Enligt den nu redovisade uppfattningen skulle emellertid i så fall en diskriminerande effekt uppkomma, eftersom förvarstagande på den nu aktuella grunden kan ske bara av utlänningar.

Den uppfattning som har redovisats nu saknar emellertid stöd i europarådsorganens praxis och är enligt kommitténs mening av flera skäl ohållbar. För det första kan det knappast i praktiken förekomma att man redan när ett förvarstagande aktualiseras med säkerhet kan betrakta det som otänkbart att ett eventuellt beslut om avlägsnande kommer att verkställas. Även om utlänningen riskerar politisk förföljelse i sitt hemland kan det tänkas att utvisning kan ske till ett annat land. Som framgår av vad som anförts i avsnitt 6.1 ovan gäller vidare att utvisning oberoende av risken för politisk förföljelse kan verkställas, bl.a. i det fallet att utlänningen skäligen kan betraktas som en fara för vinstelselandets säkerhet. Dessutom kan ju de politiska förhållandena i utlänningens hemland tänkas bli ändrade på ett sådant sätt att en tidigare föreliggande risk för politisk förföljelse blir undanröjd, och ett meddelat utvisningsbeslut som inhiherats kan då verkställas. Redan av dessa skäl råder det enligt kommitténs mening ingen tvekan om att ett förvarstagande enligt terroristbestämmelserna har stöd i art. 5.1.f. För övrigt torde art. 5.1.c. över huvud taget knappast vara tillämplig i de fall som det här gäller (jfr vad som ovan sagts i anslutning till fallet Guzzardi).

Särskilt om tvångsmedel

När det gäller sådana tvångsmedel som kan företas med stöd av terroristlagstiftningen - husrannsakan, telefonavlyssning etc. - blir i främsta rummet den förut nämnda art. 8 av intresse. Där föreskrivs att envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändigt med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggandet av oordning eller brott. Den svenska terroristlagstiftningen är för närvarande så konstruerad att en utvidgad befogenhet att företa tvångsmedel gäller så snart någon utvisats enligt terroristlagstiftningen men beslutet härom inhiberats. Till skillnad från vad som gäller beträffande inskränkningar och villkor meddelas inte något särskilt förordnande härom från regeringens sida, utan befogenheten gäller automatiskt så länge utvisningsbeslutet består.

En utgångspunkt för bedömningen av hur dessa regler förhåller sig till konventionen torde vara att enbart den omständigheten att polisen har utvidgade befogenheter att företa tvångsmedel beträffande en viss person aldrig i sig är tillräcklig för att denne skall kunna hävda att konventionen åsidosatts. Det måste krävas att en tvångsåtgärd faktiskt vidtagits. Skulle klagomål anföras i ett sådant fall, kommer naturligen från svensk sida att hävdas att tvångsåtgärden varit nödvändig till skydd för allmän säkerhet och förebyggande av brott.

Det finns i praktiken ingen anledning räkna med annat än att europarådsorganen skulle finna en tvångsåtgärd med stöd av terroristlagstiftningen godtagbar från de synpunkter som har angetts nyss. Det bör dock påpekas att man i ett sådant fall från svensk sida kan bli nödsakad att förebringa visst underlag för att göra det sannolikt

att tvångsåtgärden verkligen varit nödvändig. Det torde sålunda inte räcka med att hänvisa till att utlänningen är utvisad från Sverige och endast har rätt att uppehålla sig här tills vidare. Har mycket lång tid förflutit sedan utvisningen beslutats, kan det också tänkas bli nödvändigt att åtminstone något belägg åberopas för att den fara som ursprungligen ansågs föreligga fortfarande består.

Rätten till effektivt rättsmedel

Det förhållandet att terroristlagstiftningen således enligt kommitténs uppfattning i och för sig är förenlig med konventionen i de hänseenden som förut har angetts hindrar naturligtvis inte att den i ett enskilt fall skulle kunna tänkas bli tillämpad felaktigt eller på bristfälligt underlag och att det på sådan grund skulle kunna hävdas att det enskilda beslutet eller varaktigheten av dess bestånd strider mot konventionen. Enligt art. 13 i konventionen skall den vars i konventionen angivna fri-och rättigheter har kränkts tillförsäkras effektiv möjlighet att föra talan härom inför inhemsk myndighet (inte nödvändigtvis någon domstol). Detta skall i enlighet med vad den europeiska domstolen har uttalat uppfattats så att den som påstår att hans rättigheter kränkts måste ha ett effektivt nationellt rättsmedel. Varje påstående är dock inte tillräckligt för att ett sådant krav skall ställas; det skall vara fråga om "an arguable claim" (ett rimligt påstående, ett påstående som förtjänar diskuteras).

Ett beslut om avvisning eller utvisning enligt de svenska terroristbestämmelserna meddelas av regeringen och kan inte i ordinär väg överprövas av någon annan myndighet. Detsamma gäller i princip i fråga om ett beslut angående inskränkningar i fråga om vistelseort, arbete eller bostad (jfr dock 2 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen som enligt vad som antyds i högsta domstolens avgöranden

möjligen skulle kunna tillämpas i extrema fall). Men regeringen kan naturligtvis som förut berörts upphäva eller ändra sitt beslut, om det finns skäl för detta. Dessutom följer av allmänna principer att resning kan beviljas genom beslut av regeringsrätten.

Att utlänningens möjlighet att begära omprövning av regeringen inte tillgodoser kravet på ett effektivt rättsmedel torde vara uppenbart. Det får också anses tvivelaktigt om europarådsorganen skulle godkänna möjligheten att erhålla resning som ett sådant rättsmedel.

Kommittén vill anmärka att de problem som sålunda eventuellt kan uppkomma i detta avseende inte är begränsade till terroristlagstiftningens tillämpningsområde. Beträffande varje beslut av regeringen - och för övrigt även i fråga om avgöranden av exempelvis högsta domstolen eller regeringsrätten - kan ju den som avgörandet har gått emot alltid tänkas påstå att hans rättigheter enligt konventionen har blivit kränkta. Beslut av regeringen kan visserligen numera omprövas inom ramen för den nya rättsprövningslagen men detta gäller inte generellt. Så snart man från europarådsorganens sida i fall av detta slag skulle finna att en klagande har "an arguable claim" kan Sverige alltså tänkas hamna i svårigheter. Det får dock anses vara något oklart huruvida ett sådant betraktelsesätt verkligen är tillämpligt när det gäller beslut som har fattats av de högsta stats- eller domstolsorganen. Frågan synes inte ha satts på sin spets i domstolens praxis.

Detta spörsmål får dock väsentligen anses vara av teoretisk natur. Ätminstone den praxis som har utvecklats inom kommissionen tyder på att "an arguable claim" aldrig kan föreligga, såvida påståenden om kränkningar av andra artiklar än just art. 13 bedöms som uppenbart ogrundade. Och av de skäl som förut redovisats får det anses vara mycket osannolikt att kommissionen skulle

komma till annat resultat när det gäller åtgärder som vidtagits med stöd av den svenska terroristlagstiftningen, under förutsättning att denna tillämpats på ett korrekt sätt.

Det kan anmärkas att klaganden i mål 13344/87 anförde klagomål även över att han inte enligt art. 13 hade tillförsäkrats något effektivt rättsmedel. Kommissionen - som tidigare hade funnit klagomålen i övrigt vara uppenbart ogrundade - avvisade klagomålen i denna del utan någon närmare motivering under hänvisning till att rätten till effektivt rättsmedel förutsätter "an arguable claim".

Det anförda tyder på att vi inte kan komma i konflikt med art. 13 om terroristlagstiftningen tillämpas på ett korrekt sätt. Skulle emellertid lagstiftningen ha tillämpats felaktigt så att någon enskild persons rätt har trätts för när, är det tänkbart att Sverige skulle anses ha åsidosatt såväl den artikel till vilken felet närmast är hänförligt som art. 13 med hänsyn till avsaknaden av effektivt rättsmedel för den drabbade.

Sjunde tilläggsprotokollet

Enligt art. 1 i det sjunde tilläggsprotokollet - som nyligen trätt i kraft - får en utlänning som lagligen är bosatt på en konventionsstats område inte utvisas utan ett i laga ordning fattat beslut härom. Han skall vidare tillåtas (a) framlägga skäl som talar mot utvisningen, (b) få sin sak omprövad och (c) för dessa ändamål företräddas genom ombud inför vederbörande myndighet.

Rätten att framlägga de skäl som talar mot utvisning tillgodoses enligt de svenska terroristbestämmelserna bl.a. genom reglerna om förhandling, och utlänningen har därvid möjlighet att biträddas av ombud och att erhålla rättshjälp. Det finns emellertid enligt 14 kap. 5 §

sekretesslagen en låt vara mycket begränsad rätt för myndigheterna att hemlighålla uppgifter i ärendet för den berörde. Det torde dock knappast kunna göras gällande att dennes rätt att få lägga fram sin sak av det skälet skulle vara begränsad på ett enligt protokollet otillåtet sätt. För övrigt medger konventionen att avsteg från denna rättighet görs när utvisningen är nödvändig i den allmänna ordningens intresse eller motiveras av hänsyn till nationella säkerhetsintressen. I praktiken torde intressen av detta slag göra sig gällande i de fall då sekretess tillämpas i de aktuella ärendena.

Av den förklarande redogörelsen (Explanatory report) till protokollet framgår att rätten att få sin sak omprövad (b) inte nödvändigtvis kräver ett förfarande i två instanser utan kan innebära att den behöriga myndigheten omprövar saken i ljuset av skäl mot utvisningen som lagts fram av personen i fråga. Det överläts åt inhemsk lag att avgöra på vilket sätt omprövningen skall ske.

Det synes något oklart om rätten till omprövning skall förstås så att det måste finnas ett formligt beslut om utvisning innan detta prövningsförfarande kan ta sin början eller om det endast krävs att frågan om utvisning på en viss grund har tagits upp av myndigheterna. I den engelska konventionstexten talas om utlänningens rätt att "have his case reviewed" vilket på samma sätt som den svenska översättningen för tanken till att det första formella beslutet om utvisning måste kunna bli föremål för omprövning. I den franska texten, vilken äger lika vitsord, talas emellertid endast om utlänningens rätt att "faire examiner son cas", vilket knappast kan tilläggas denna innebörd, och i den officiella tyska översättningen sägs på motsvarande sätt att det skall vara utlänningen "gestattet seinen Fall prüfen zu lassen". Förarbetena ger ingen ledning i frågan.

I en artikel om tilläggsprotollet har den schweiziske ledamoten av europakommissionen Stefan Trechsel hävdad att artikeln skall läsas på det sättet att utlänningen har rätt att få det första formella beslutet om hans utvisning omprövat (Festschrift für Felix Ermacora s. 200). Även med denna tolkning av artikeln måste de svenska reglerna anses godtagbara. Visserligen kan ett regeringsbeslut om utvisning enligt terroristbestämmelserna tänkas bli omedelbart verkställt utan att utlänningen fått tillfälle att få till stånd en omprövning. Rätten till omprövning gäller emellertid inte när utvisningen är nödvändig i den allmänna ordningens intresse eller motiveras av hänsyn till nationella säkerhetsintressen, och sådana förhållanden får antas föreligga om en utvisning enligt terroristbestämmelserna beslutas.

6.2.3 FN-konventionen

Skyddade rättigheter

I FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter finns bestämmelser om de särskilda fri- och rättigheterna i art. 6 - 27. Av dessa bestämmelser bör här särskilt nämnas de som gäller rätten till frihet och personlig säkerhet (art. 9), särskilda rättigheter för personer som berövats friheten (art. 10), den personliga rörelsefriheten (art. 12), villkoren för utvisning av utlänningar (art. 13), rätten till domstolsprövning och särskilda rättssäkerhetsgarantier i domstolsförfarandet (art. 14), rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem, korrespondens, heder och anseende (art. 17), rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (art. 18), rätten till åsiktsfrihet och yttrandefrihet (art. 19), förbud mot krigspropaganda och främjande av nationalhat, rashat och religiöst hat (art. 20), rätten till församlingsfrihet (art. 21) samt rätten till föreningsfrihet (art. 22).

Flera av dessa artiklar innehåller bestämmelser som är likartade motsvarande artiklar i den europeiska konventionen. Det finns emellertid på FN-konventionens område inte tillnärmelsevis ett lika omfattande underlag för tolkningen i form av praxis.

Bland skillnaderna mellan konventionerna förtjänar här särskilt anmärkas att den artikel som ger skydd för frihet och personlig säkerhet (art. 9) föreskriver att envar skall ha dessa rättigheter och att ingen får utsättas för godtycklig arrestering eller godtyckligt frihetsberövande. Det tillfogas att varje beslut om frihetsberövande måste ha stöd i lag. Däremot finns ingen motsvarighet till den i Europakonventionens art. 5 gjorda uppräknningen av de fall i vilka frihetsberövanden skall anses tillåtna.

Bestämmelserna i art. 1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen motsvaras i FN-konventionen av art. 13, enligt vilken en utlänning som lagligen befinner sig på en konventionsstats område får avlägsnas därifrån endast efter ett i laga ordning fattat beslut. Beslutet skall, utom när den nationella säkerheten kräver annat, fattas efter ett förfarande som gör det möjligt för utlänningen att få sin sak omprövad av vederbörande myndighet. En skillnad i förhållande till sjunde tilläggsprotokollet är att FN-konventionens art. 13 gäller utlänningar som lagligen befinner sig på en konventionsstats område medan den europeiska bestämmelsen kräver laglig bosättning. Vidare gör FN-konventionen undantag bara med hänvisning till nationella säkerhetsintressen. Inte heller förarbetena till FN-konventionen synes ge något klart besked om hur begreppet "omprövning" skall förstås.

Avgjort mål m.m.

Såvitt kommittén har kunnat finna har FN:s kommitté för mänskliga rättigheter endast avgjort ett mål som rört tillämpningen av de svenska terroristbestämmelserna. I detta mål åberopade klaganden den nyss redovisade art. 13 i konventionen. Klaganden var en grekisk kvinna som i samband med en terroristaffär (den s.k. Kröcheraffären) utvisades ur Sverige med tillämpning av terroristbestämmelserna i utlänningslagen. Inför kommittén gjorde hon gällande att utvisningen inte stod i överensstämmelse med svensk lag och att kravet i art. 13 i konventionen på ett i laga ordning fattat beslut således inte var uppfyllt. Kommittén konstaterade att det i första hand ankom på de nationella myndigheterna att tolka och tillämpa den egna lagen och att kommittén inte kan göra någon egen bedömning av denna tolkning och tillämpning av lagen, utom om det framgår att de nationella myndigheterna inte tolkat eller tillämpat lagen i god tro eller att det uppenbart varit fråga om ett maktmissbruk. Någon sådan situation förelåg emellertid inte i det aktuella fallet.

Enligt uppgift har till FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna inkommit en anonym klagoskrift i vilken frågan om "kommunarrest" tas upp, vilket under hand tillkännagetts för den svenska regeringen. Skriften har tydligen ej omedelbart avvisats eller lagts till handlingarna, men det står inte helt klart hur den kommer att behandlas.

Ytterligare synpunkter

De överväganden som kan göras angående de svenska terroristbestämmelsernas förenlighet med FN-konventionen blir av huvudsakligen samma art som de som förut redovisats i fråga om Europakonventionen. Även enligt FN-konventionen - art. 9:4 - finns krav på att den som berövats sin frihet

skall ha rätt till domstolsprövning av åtgärden utan dröjsmål, men inte heller vid tillämpning av denna konvention torde inskränkningar och villkor enligt terroristbestämmelserna kunna betraktas som frihetsberövande. Bestämmelser om rörelsefrihet, åsiktsfrihet och föreningsfrihet finns i FN-konventionen i art. 12, 19 och 22, och dessa artiklar medger samtliga undantag i bl.a. säkerhetens eller den allmänna ordningens intresse. När det gäller skyddet för privat- och familjeliv, hem och korrespondens föreskrivs i FN-konventionen endast att ingen får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden (art. 17).

Det bör anmärkas att även FN-konventionen föreskriver att var och en vars i konventionen inskrivna fri- och rättigheter har kränkts skall ha effektiv möjlighet att föra talan i saken (art. 2:3). Huruvida artikeln kommer att tolkas på samma sätt som motsvarande bestämmelser enligt Europakonventionen torde få betecknas som osäkert.

Det torde slutligen vara klart att det knappast är möjligt att framställa invändningar mot den svenska terroristregleringen med hänvisning till den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. En tänkbar angreppspunkt gentemot ett beslut som inskränker en utlännings rätt att byta arbete skulle visserligen kunna vara art. 6 i denna konvention, där det sägs att envar skall ha möjlighet att förtjäna sitt uppehälle genom ett arbete som han fritt har valt. Men enligt konventionen gäller generellt att de rättigheter som den skyddar får underkastas sådana begränsningar som föreskrivs i lag i den utsträckning detta är förenligt med rättigheternas natur samt uteslutande syftar till att främja det allmänna välbefindandet i ett demokratiskt samhälle (art. 4). Trots att denna formulering knappast kan anses helt adekvat för här avsedda fall, torde man kunna räkna med att inskränkningar i rätten att byta arbete i de mycket speciella situationer

som nu är i fråga inte skulle betraktas som konventionsstridiga.

6.2.4 Sammanfattning

Om sådana inskränkningar och villkor som enligt de svenska terroristbestämmelserna kan meddelas för en utlänningsvistelse i Sverige skulle vara att betrakta som frihetsberövande, synes det nuvarande regelsystemet inte godtagbart vare sig enligt Europakonventionen eller enligt FN-konventionen. En sådan tolkning är dock mycket osannolik även för fall då föreskrifter av sådant slag haft lång giltighetstid.

Skulle klagomål anföras beträffande en tvångsåtgärd i spaningssyfte, får man från svensk sida vara beredd att göra sannolikt att åtgärden i ett demokratiskt samhälle varit nödvändig till skydd för allmän säkerhet eller för att förebygga brott. Konventionernas krav i detta hänseende sträcker sig dock inte längre än vad som svarar mot en korrekt tillämpning av gällande svenska regler. När det däremot gäller inskränkningar och villkor tyder europakommissionens praxis på att frågan om sådana föreskrifter har varit materiellt sett befogade över huvud taget inte kan komma under bedömande.

Det är emellertid, åtminstone teoretiskt sett, tänkbart att terroristbestämmelserna skulle kunna anses vara stridande mot såväl Europakonventionen som FN-konventionen så till vida att den utlänning som berörs av ett regeringsbeslut enligt dessa bestämmelser inte tillförsäkras något effektivt rättsmedel, om han påstår att hans fri- och rättigheter har blivit kränkta. Detta gäller i så fall både själva beslutet om avlägsnande och ett beslut om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i Sverige. Frågan är dock svårbedömd, och motsvarande problem kan uppkomma även på andra områden. Och i varje

fall när det gäller Europakonventionen kan frågan över huvud taget inte komma upp i annat fall än om terroristlagstiftningen i något avseende har tillämpats på ett sätt som ter sig tvivelaktigt, så att den berörde på rimliga grunder kan hävda att hans fri- och rättigheter blivit kränkta.

I övrigt torde man kunna vara berättigad att konstatera att de aktuella bestämmelserna inte innehåller något som strider mot konventionerna.

7.1 Juristkommissionen

Juristkommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme hade bl.a. i uppgift att studera hur organisationen för att förebygga terrorism och liknande angrepp hade fungerat i praktiken. I sin rapport (del 1, SOU 1987:14) behandlar juristkommissionen terroristlagstiftningen ur effektivitetssynpunkt.

Enligt juristkommissionens uppfattning finns det behov av en särskild, på terrorismbekämpning inriktad lagstiftning. Som skäl härför anges följande. Förutsättningarna för att kunna skydda människor och intressen här i landet mot våldsdåd av terroristkaraktär och för att förhindra att Sverige blir en bas för sådana aktioner i andra länder beror till väsentlig del på om presumtiva terrorister kan hindras att komma hit eller avlägsnas ur landet när de befinner sig här. Terrorismbekämpningen ställer från förebyggande synpunkter specifika krav på lagstiftningen som brottsbalken och rättegångsbalken i sin nuvarande utformning knappast kan anses tillgodose (rapporten s. 131 f).

Juristkommissionen konstaterar att lagstiftningen har vissa begränsningar. Dessa innebär bl.a. att en utlänning som tillhör eller verkar för en känd terrorgrupp som inte kan befaras begå terrorhandlingar utanför sitt hemland inte kan avvisas eller utvisas med stöd av terroristbestämmelserna. Vidare pekar juristkommissionen

på problemet med flyktingar utan identitetshandlingar. Vid tillämpningen av terroristbestämmelserna är det enligt kommissionen en komplikation att så många utlänningar finns här utan att det är möjligt att med rimlig grad av säkerhet fastställa deras identitet.

Beträffande förhandling inför domstol i terroristärenden uttalar juristkommissionen att detta förfarande upplevs som sakligt sett föga meningsfullt samtidigt som det är ägnat att ge utlänningen en felaktig uppfattning om vad det egentligen är fråga om. Dessutom innebär tidsutdräkten att risken för aktioner utifrån i utpressningssyfte ökar.

Juristkommissionen uppmärksammar även personalkontrollkungörelsen (1969:446). En brist i bestämmelserna är enligt kommissionen att dessa inte ger möjlighet att kontrollera personer med uppgifter som för dem i nära kontakt med offentliga personer eller som annars skall placeras i befattningar av betydelse för personskyddet i vid mening, t.ex. anställda vid flygplatser.

7.2 Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme

7.2.1 Kommissionens uppgift

För att värdera och dra slutsatser av det material som juristkommissionen tagit fram och lägga fram de förslag som föranleddes av materialet tillsattes en parlamentarisk kommission. I sin rapport (SOU 1988:18) behandlar den parlamentariska kommissionen bl.a. terroristlagstiftningens effektivitet.

7.2.2 Kommissionens förslag beträffande förhandling i terroristärende

Kommissionen föreslår i rapporten bl.a. en ändring i 57 § i 1980 års utlänningslag om förhandling i utlänningsärende. Efter remissbehandling har förslaget i den delen den 1 december 1988 av regeringen överlämnats till terroristlagstiftningskommittén.

Kommissionen anför (s. 171) att en av orsakerna till tidsutdräkten vid handläggningen av terroristärenden är förhandlingen inför domstol. Kommissionen uttalar vidare (s. 172 f):

Av hänsyn till rättssäkerheten är det naturligtvis värdefullt att ärendet får den allsidiga belysning som i allmänhet kan åstadkommas vid en förhandling. Emellertid är det en egendomlig ordning att förhandlingarna skall äga rum inför en myndighet som i övrigt inte har med ärendet att skaffa. Den mest allsidiga utredningen får man rimligen om den myndighet som håller förhandlingarna också har ett ansvar för beslutet i ärendet. Vi håller med om att det inte är lämpligt att rikspolisstyrelsen håller förhandlingarna. Vi anser inte heller att handläggningen av terroristärendena bör överflyttas till domstol. Den möjlighet som återstår är att förhandlingarna hålls inom regeringskansliet. Härvid bör i första hand en chefstjänsteman, dvs. statssekreterare, expeditionschef eller rättschef, inom det departement där terroristärendena handläggs hålla förhandlingarna. Denna ordning bör kunna innebära både att förhandlingarna blir mer effektiva och att tidsutdräkten minskar. Terroristärendenas ringa antal och speciella karaktär gör att vi anser att fördelarna med den antydda ordningen överväger nackdelarna med att belasta regeringskansliet med dessa förhandlingar.

Vi föreslår alltså att 57 § utlänningslagen ändras dels så att regeln om att förhandling i vissa fall skall hållas vid Stockholms tingsrätt upphävs, dels också så att vederbörande statsråd eller den som statsrådet utser skall hålla förhandlingen.

Det kan förekomma fall när det är angeläget att en person som uppenbarligen är att anse som terrorist snabbt kan avlägsnas ur landet. Med tanke på sådana fall föreslår vi dessutom att reglerna om förhandling i ärenden om avvisning och utvisning enligt 32, 47 och 48 §§ utlänningslagen förses med undantag av innebörd att

förhandling inte är obligatorisk om ärendet är synnerligen brådskande.

Kommissionen lämnar inget förslag till lagtext.

7.2.3 Remissutfallet

Förslaget att flytta över förhandlingen i terroristärenden till regeringskansliet har avstyrkts av en majoritet av de remissinstanser som uttalat sig i frågan. Vissa polis- och åklagarmyndigheter samt länsstyrelser har emellertid tillstyrkt.

Såväl riksåklagaren som rikspolisstyrelsen avstyrker förslaget.

Riksåklagaren anför:

Inledningsvis vill jag framhålla att det inte är unikt för dessa ärenden att en myndighet som i övrigt inte har med ärendet att skaffa håller förhandlingar. Detta förekommer också vid exempelvis bevisupptagning. Det har givetvis den nackdel att det är svårare för den beslutande myndigheten att bilda sig en uppfattning om uppgifternas värde. Dock är detta enligt min uppfattning inte något skäl till att flytta över hela förfarandet till regeringskansliet. Regeringen bör i så liten utsträckning som möjligt syssla med löpande ärenden.

Det kan i stället ifrågasättas om inte beslutanderätten i terroristärenden bör flyttas över till domstol. Förhandlingar om hållande i förvar har karaktär av häktningsförhandlingar och bör hållas av domstol. Till det kommer att domstolarna är väl förfarna i bevisvärdering och därför är ägnade att göra sådana bedömningar som huruvida det finns grundad anledning att anta att någon tillhör och verkar för en terroristorganisation, huruvida det föreligger fara för att en person skall begå våldsbrott för politiska syften etc. Dock krävs det i den här typen av ärenden överväganden av politisk natur, vilka det inte bör ankomma på domstol att göra. Det mesta talar enligt min mening för att den nu rådande ordningen bör behållas.

Rikspolisstyrelsen anför:

Det skulle, som styrelsen ser det, innebära ett egendomligt inslag i regeringskansliets arbete om regeringen eller enskilda statsråd skulle hålla förhandling i förvaltningsärenden. Krav på motsvarande muntlig handläggningsordning skulle då med fog kunna resas även såvitt avser andra typer av förvaltningsärenden som handläggs i regeringskansliet. Om man väljer den av kommissionen föreslagna ordningen, bör dock förhandlingen ledas av det beslutande statsrådet och inte - som kommissionen tänker sig - av en chefstjänsteman i departementet. Ett av de skäl som kommissionen anför till stöd för sitt förslag är att förhandlingen skall ledas av den som har ansvar för det blivande beslutet i ärendet. Det yttersta ansvaret för detta har regeringen och vederbörande statsråd och det bör då i konsekvensens namn också vara statsrådet som håller förhandlingen. Om förhandlingarna i enlighet med styrelsens förslag även fortsättningsvis skall hållas i Stockholms tingsrätt bör föreskrifter ges om att rätten skall utöva en aktiv processledning av samma slag som i brottmål.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) tar inte direkt ställning till förslaget, men uttalar att förfarandet måste göras mer rättssäkert så att det inger större förtroende. Främst bör man eftersträva ett kontradiktoriskt muntligt förfarande med så öppen redovisning som möjligt av de skäl som anføres mot den utpekade.

Enligt Svea hovrätt talar tre skäl för att den nuvarande ordningen är att föredra framför den föreslagna:

Ett är att hållandet av sådant förhör, som närmast innebär en protokollering av vad som framkommer vid förhören, är av sådan rutinmässig karaktär att bärande skäl inte finns för att lägga uppgiften på departementet och än mindre på ministern själv. Ett annat skäl är att det för utlänningen torde framstå som en säkerhetsgaranti och därmed en trygghetsfaktor att förhören sker inför domstol. För det tredje kan man inte heller, för det fall fråga verkligen är om terrorister, bortse från säkerhetsaspekterna, som bättre torde kunna tillgodoses med den nuvarande än den föreslagna ordningen. Skyndsamhetskravet synes lika väl kunna tillgodoses genom att tingsrätten tillförs därför erforderliga resurser.

Hovrätten för Västra Sverige delar inte kommissionens uppfattning att en utredning generellt sett blir bättre

enbart av det skälet att den myndighet som håller förhandlingarna också har ansvaret för beslutet i ärendet. Den kompetens som finns hos domstolarna i just det aktuella hänseendet - att sörja för att en utredning blir allsidigt belyst - ger enligt hovrätten fördelar från rättssäkerhetssynpunkt som överväger de nackdelar i andra hänseenden som nuvarande ordning kan innebära.

Stockholms tingsrätt uttalar:

Vad avser frågan om reglerna om förhandling i terroristärenden kan det naturligtvis på ett sätt ses som en egendomlig ordning att förhandlingarna skall äga rum inför en myndighet som för övrigt inte har med ärendet att göra. När för några år sedan denna ordning infördes, skedde det emellertid för att skapa ett förfarande som skulle vara mest ägnat att stärka förtroendet för handläggningen av terroristärendena från både enskild synpunkt och allmänhetens sida (prop. 1981/82:146 s. 62 f). Tingsrätten vill sätta i fråga om det inte fortfarande är så att rättssäkerheten gagnas av en handläggning vid tingsrätten. - - -

Tingsrätten eftersträvar på intet sätt för egen sak att få behålla den uppgift som tingsrätten nu har med förevarande ärenden men tingsrätten menar att tidsvinsten med en överflyttning till regeringskansliet torde bli försumbar. Det finns också risk att den misstänkte med en regeringskanslitjänsteman som allmänt ombud ser förfarandet som mera partiskt än för närvarande.

Malmö tingsrätt avstyrker med följande motivering:

Tingsrätten anser det vara av värde från rättssäkerhetssynpunkt att en från den beslutsfattande instansen fristående myndighet tillser att utredningen i ärendet blir allsidig och att omständigheter som talar till den enskildes förmån klart belyses. Härigenom uppnår man också ett större förtroende från allmänhetens och den enskildes sida. Den nuvarande ordningen behöver inte heller medföra någon fördröjning av ärendet. Eventuella problem i detta hänseende är enbart av organisatorisk art. Det bör anmärkas att när det, exempelvis av trängande tidsskäl, föreligger särskilda skäl mot att hålla en förhandling vid Stockholms tingsrätt, nuvarande reglering medger att förhandlingen hålls i annan ordning.

Även åklagarmyndigheten i Göteborg och polismyndigheten i Örebro avstyrker förslaget.

Polismyndigheten i Kiruna ifrågasätter förslaget av följande skäl:

Den säkerhet, kompetens och erfarenhet av motsvarande verksamhet när det gäller bevisupptagning, som domstolarna har och som är en garanti för rättssäkerheten, kan knappast återfinnas annorstädes. Den påtalade tidsutdräkten borde kunna elimineras med särskilda föreskrifter när handläggningen skall vara avklarad.

Sveriges advokatsamfund avstyrker och anför:

Samfundet anser att ordningen med förhandling inför domstol är så väsentlig för upprätthållande av förtroendet för handläggningen av terroristärendena att det är oacceptabelt att flytta dessa förhandlingar till regeringen. Tidsutdräkten mellan det att en fråga om avvísning eller utvisning anhängiggjorts och till dess att beslut kan verkställas kan inte rimligen vara beroende av om förhandlingen hålls inför Stockholms tingsrätt eller i regeringskansliet.

- - -

I anslutning till frågan om ordningen för prövning av terroristärenden vill samfundet hänvisa till frågeställningen om hur man skall handskas med påtryckningar på myndigheter i syfte att åstadkomma frigivning av personer som är fängslade på grund av terroristdåd. Det framstår som uppenbart att varje steg i riktning att lägga del av prövningen i terroristärendena på domstol skulle öka regeringens möjligheter att motstå påtryckningar av angivet slag. Det ligger här nära till hands att dra en parallell med det resonemang som fördes under andra världskriget och därefter angående regeringens möjlighet att motstå påtryckning från främmande makt i frågor rörande misshaglig kritik i svenska massmedia.

Sveriges domareförbund uttalar:

Reglerna om domstolsförhandling i terroristärenden syftar till att man noga skall utreda de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Ett ytterligare syfte är att skapa förtroende för handläggningen av dessa ärenden från den enskildes och allmänhetens sida. Rättegångsbalkens bestämmelser om bl.a. domare, bevisupptagning - innefattande förhör med vittne under ed - är tillkomna för att garantera att just krav av angivet slag blir uppfyllda. Frånsett de fåtal stadganden i utlänningslagen (59 och 60 §§) om förfarandet vid förhandling kommer för ändamålet lämpliga procedurregler att saknas, om förhandlingarna hålls inom regeringskansliet. Rättegångsbalken eller förvaltningsprocesslagen är ju inte tillämpliga vid handläggning av regeringsärenden. Det

kan för övrigt ifrågasättas om särskilda lagregler bör tillskapas för förhandlingar inom regeringskansliet.

Enligt förbundets mening leder det sagda till att man av principiella skäl inte bör överflytta förhandlingar i terroristärenden från Stockholms tingsrätt till regeringskansliet. Om det finns behov av att korta ner väntetiden för att få till stånd en förhandling i tingsrätten, bör ett sådant behov tillgodoses genom ökade resurser till tingsrätten.

Förslaget tillstyrks av regionåklagarmyndigheten i Stockholm, åklagarmyndigheten i Skellefteå, länsstyrelserna i Östergötlands län, Kristianstads län och Värmlands län, polismyndigheterna i Kalmar och Göteborg samt Föreningen Sveriges Polischefer. Regionåklagarmyndigheten i Luleå samt polismyndigheterna i Jönköping och Härnösand har sagt sig inte ha något att erinra mot förslaget.

De remissinstanser som tillstyrker förslaget att flytta förhandlingen till regeringskansliet tillstyrker även att förhandling inte skall vara obligatorisk om ärendet är synnerligen brådskande. Av övriga som uttalar sig i frågan lämnas tillstyrkande i denna del av Malmö tingsrätt, åklagarmyndigheten i Göteborg samt polismyndigheten i Örebro.

7.2.4 Synpunkter på terroristlagstiftningen i övrigt

Kommissionen har även gjort vissa uttalanden om terroristlagstiftningen i övrigt, men har då begränsat sig till frågan om reglerna är tillräckligt effektiva.

Terroristbestämmelsernas räckvidd

Kommissionen konstaterar att bestämmelserna i 30 och 47 §§ utlänningslagen är begränsade till att avse internationell terrorism, dvs. den terrorism som utövas av grupper vilka angriper mål även utanför hemlandets

gränser. Vid övervägande av om bestämmelserna bör utvidgas till att avse även nationell terrorism anför kommissionen (s. 168):

Terroristbestämmelserna ger, i jämförelse med utlänningslagstiftningen i övrigt, större möjligheter att avlägsna utlänningar ur landet. Samtidigt ger de avsevärda möjligheter till kontroll av de utlänningar beträffande vilka avlägsnandebeslut inte kan verkställas. Det är viktigt att sådana specialbestämmelser inte får ett vidare tillämpningsområde än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med dem. Det skäl som föranledde införandet av terroristbestämmelserna - att vi behöver skydda oss mot våldsdåd i Sverige - är också enligt vår uppfattning det enda skäl som kan motivera dessa långtgående specialbestämmelser. Behovet av skydd mot våldsdåd i Sverige kan emellertid inte åberopas som stöd för att bestämmelsernas tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även nationell terrorism. Det förtjänar att påminnas om att även de vanliga utlänningsbestämmelserna ger stora möjligheter att avlägsna inte önskvärda personer ur landet. Vi kan därför inte se några skäl att ändra bestämmelserna i 30 och 47 §§ utlänningslagen för att bekämpningen av terrorismen skall bli mer effektiv.

Av de remissinstanser som uttalar sig i denna fråga gör majoriteten samma bedömning som kommissionen (bl.a. tingsrätterna i Stockholm och Malmö).

Regionåklagarmyndigheten i Stockholm anser emellertid att det bör utredas om bestämmelsernas giltighetsområde kan utsträckas. För en utvidgning talar enligt regionåklagarmyndighetens uppfattning det förhållandet att en internationell terroristorganisation kan använda Sverige som bas eller reorganisationsområde. Liknande synpunkter framförs av polismyndigheten i Härnösand och Föreningen Sveriges Polischefer.

Asylsökande utan identitetshandlingar

Kommissionen konstaterar att en av de största praktiska svårigheterna för utlänningsmyndigheterna är det stora antalet asylsökande utan identitetshandlingar. Vidare uttalar kommissionen (s. 169):

Att i avsikt att hejda eventuella presumtiva terrorister avvisa alla som saknar identitetshandlingar är inte förenligt med grundläggande humanitära krav. Dessutom kan man fråga sig hur effektiv en sådan åtgärd skulle vara, eftersom organiserade terrorister torde kunna skaffa sig förfälskade handlingar utan större svårighet. Problemet med papperslösa flyktingar är emellertid stort. Från svensk sida har tagits initiativ till att få fram åtgärder mot den s.k. papperslösheten till behandling på internationell nivå, både inom ramen för Förenta nationernas flyktingkommissariats arbete och i nordiska överläggningar. Det är också enligt vår mening i första hand genom internationellt samarbete som man bör söka komma till rätta med problemet. I detta arbete måste man från svensk sida naturligtvis hävda huvudpunkten i vår flyktingpolitik som bygger på att flyktingars rätt till en fristad måste och skall garanteras genom en generös flyktingpolitik och en utredningsprocess som tillgodoser höga rättssäkerhetskrav och de asylsökandes rättigheter.

Kommissionen konstaterar att utredningen för översyn av utlänningslagen har föreslagit ett antal åtgärder för att motverka dokumentförstöringen. Till dessa förslag tar kommissionen dock inte ställning.

Av remissinstanserna är det i huvudsak åklagarmyndigheter och polismyndigheter som uttalar sig i denna fråga. Det understryks att dokumentförstöring utgör ett stort problem som måste stävjas. Flera polismyndigheter efterlyser resurser för skärpt kontroll. Polisstyrelsen i Stockholm pekar på en metod som används av gränskontroller i vissa andra länder. Metoden innebär att den befraktare som medför någon som saknar identitetshandlingar vid ankomsten åläggs att betala ett belopp vanligen motsvarande USD 1 000.

Tvångsåtgärder i spaningssyfte

Kommissionen konstaterar att det från olika håll framförts att det, redan innan ett beslut om avvisning eller utvisning av en presumtiv terrorist föreligger, borde vara möjligt att företa exempelvis husrannsakan eller telefonavlyssning för att skaffa underlag för regeringens

beslut i ärendet. Kommissionen uttalar om detta (s. 170 f):

Terroristbestämmelserna är så konstruerade att de är tillämpliga om det finns grundad anledning att anta att vederbörande tillhör en terroristorganisation och det härutöver föreligger fara för att han här medverkar till terroristhandlingar. Enligt vår uppfattning är beviskraven i bestämmelserna så låga, att det knappast kan anses försvarligt att ge möjlighet till tvångsåtgärder vid ännu svagare misstankar. Härtill kommer att rättegångsbalken innehåller regler om bl.a. husrannsakan och telefonavlyssning vid misstankar om att brott har förövats. Det gör att behovet av de föreslagna nya bestämmelserna blir mindre framträdande. Vi anser alltså inte att det finns skäl att införa några nya regler om tvångsmedel i syfte att skaffa fram bevis i terroristärenden.

Vidare diskuterar kommissionen om regler liknande dem som då fanns i den s.k. spaningslagen skulle kunna göras tillämpliga även på presumtiva terrorister som är svenska medborgare. Kommissionen anför (s. 175):

En princip i den svenska straffprocesslagstiftningen är att inga tvångsåtgärder får vidtas utan att det föreligger en misstanke om att ett brott har begåtts. Det finns alltså inga möjligheter för polisen att i spaningssyfte vidta tvångsåtgärder som husrannsakan eller telefonavlyssning mot svenska medborgare utan att det föreligger en sådan misstanke. Principen är nödvändig bl.a. av hänsyn till den personliga integriteten. De tvångsåtgärder som enligt spaningslagen kan riktas mot utlänningar är att se som ett undantag från principen. Undantaget kan anses försvarligt endast som ett utflöde av vår rätt att själva bestämma vilka utlänningar som får vistas här i landet. Att göra ytterligare undantag kan inte komma i fråga.

Kommissionens uppfattning i dessa frågor delas av en majoritet av de remissinstanser som uttalar sig (bl.a. tingsrätterna i Stockholm och Malmö). Regionåklagarmyndigheten i Stockholm anser emellertid att man bör utreda möjligheterna att utvidga spaningslagens tillämpning. Åklagarmyndigheten i Skellefteå anser att det bör införas möjlighet att företa telefonavlyssning m.m. för att skaffa underlag för beslut om avvísning och utvisning.

Straffrättsliga regler och regler om utlämning

Kommissionen uttalar (s. 173 f):

Under vårt arbete har vi nåtts av förslaget att man på något sätt borde straffbelägga medlemskap i terroristorganisationer. Vid bedömningen av behovet av en sådan bestämmelse måste beaktas att de gärningar som kan anses som typiska terroristgärningar - - - i regel är straffbara redan på stämplingsstadiet. - - - Vidare är vissa fall av uppmaning till brott straffbara som uppvigling. Till detta kommer bestämmelserna om medverkan till brott, som även har tillämpning på brottens förstadier. De nu nämnda reglerna gör att vi inte kan se att behovet av den föreslagna utvidgningen av det straffbara området är särdeles framträdande. Dessutom måste en regel av antytt innehåll innebära åtskilliga svårigheter vid tillämpningen. Vi finner därför inte anledning att överväga att införa en sådan regel.

Kommissionen påpekar vidare att Sverige i princip inte medger utlämning för politiska brott. Denna ordning innebär i sig risker för ytterligare terroristattacker. Enligt kommissionens uppfattning bör reglerna emellertid inte ändras. Sverige deltar i Europarådet i diskussioner om dessa frågor.

Ingen av remissinstanserna har gett uttryck för avvikande mening i dessa frågor.

Övriga synpunkter från remissinstanserna

Flera remissinstanser tar upp reglerna om inskränkningar och villkor när ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas.

Riksåklagaren anför:

S.k. kommunarrest synes vara en föga effektiv åtgärd. Efterlevnaden är svår att kontrollera. Jag kan inte heller inse att åtgärden skulle kunna förhindra eller ens försvåra att den som är föremål för åtgärden verkar för en terroristorganisation, planerar aktioner m.m. S.k. kommunarrest kan pågå under många år och blir därvid alltmer svårhanterlig. Enligt min mening borde

det övervägas att införa en ordning där meddelad kommun-arrest skall omprövas inom viss tid och därvid kunna ersättas av anmälningsplikt.

Sveriges advokatsamfund anför:

I detta sammanhang vill samfundet erinra om den starka kritik som riktats mot terroristlagens regler om kommun-arrest. Beslut om kommunarrest tas av regeringen utan att skälen anges och utan att den det berör har möjlighet att få frågan prövad i normal rättslig ordning. Förfarandet står i strid med den grundläggande rätten för envar att vid frihetsberövande få sin sak prövad av domstol. Samfundet föreslår att prövning enligt 53 § utlänningslagen överflyttas till allmän domstol med normala möjligheter till överprövning. Denna uppfattning har samfundet funnit skäl att ta upp i sitt nyligen publicerade rättssäkerhetsprogram.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) lämnar några allmänna synpunkter på terroristlagstiftningen.

Den klart diskriminerande karaktären hos nuvarande lagstiftning mot terrorism - den vänder sig enbart mot utlänningar - bör först motivera en noggrann prövning steg för steg av dess nödvändighet jämfört med möjligheterna att nå samma resultat med hjälp av annan icke etniskt diskriminerande lagstiftning.

Skall terroristlagen i någon form bibehållas bör det alltid ske som ett komplement till brottsbalken och rättegångsbalken, så att det alltid talas på brott, där så är möjligt och den misstänkte får möjlighet att utföra sitt försvar under de för rättssäkerheten ganska betryggande former, som straffprocessen erbjuder.

Den nuvarande definitionen på en presumtiv terrorist i UtL 30 § är otillfredsställande och svår att använda. Det främsta skälet härtill är uppknytningen till "en grupp" . . . " utanför sitt hemland". Detta borde ju nämligen egentligen framtvinga utredning om var gruppens hemland finns, var den bildats, har sin kärnorganisation m.fl. frågor, som kan vara svåra att få grepp om. Följderiktigt har man vid tillämpningen av nuvarande bestämmelser nödgats tänja definitionen i praxis, vilket bidragit till att minska utanförståendes tilltro till förfarandet.

- - - Möjligheten att inskränka sekretessen bör undersökas i vart fall gentemot den utpekade. Erfarenheter från spionrättegångar kan här anvisa möjliga utvägar.

För den som åsatts stämpeln som terrorist - inte minst när detta skett i ett för sin rättssäkerhet och humanitet frejdat land som Sverige - är detta en avsevärd belast-

ning, som följer honom till nästan varje land, dit han söker sig för att försöka leva ett normalt liv. Det gäller oftast unga människor. En möjlighet till omprövning efter viss tid bör öppnas. Ett antagande om någons terroristiska tendenser bör rimligtvis i normalfallet avta i styrka, om tiden går utan att tillföra ytterligare stöd för det ursprungliga antagandet.

7.3 SÄPO-kommittén

I november 1987 tillkallade regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över den svenska säkerhetspolisen. Kommittén har antagit namnet SÄPO-kommittén. Enligt direktiven är kommitténs huvuduppgift att se efter i vad mån förändringar behöver göras för att säkerhetspolisens inriktning och organisation skall bli rätt avvägda med hänsyn till dagens krav. I uppdraget ingår också att förutsättningslöst pröva vilket system vi bör ha för kontroll av medborgerlig pålitlighet hos personer som innehar eller avses tillträda säkerhetskänsliga befattningar (s.k. personalkontroll).

En första etapp av SÄPO-kommitténs arbete har redovisats i delbetänkandet (SOU 1988:16) SÄPO - Säkerhetspolisens inriktning och organisation. I betänkandet behandlas frågor om säkerhetspolisens arbetsuppgifter och organisation, ledning och parlamentarisk insyn, personalpolitik samt vissa lagtekniska frågor. Betänkandet har legat till grund för prop. 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation, vilken antogs av riksdagen i maj 1989 (se även avsnitt 4.7).

För kommittén återstår att utreda frågor om SÄPO:s arbetsmetoder, personalkontrollsystemet och meddelarfriheten. I oktober 1988 uppdrog regeringen åt SÄPO-kommitténs förutvarande ordförande Carl Lidbom att såsom särskild utredare förbereda och ta fram underlag för kommitténs fortsatta arbete genom att göra en genomlysning

av den polisiära säkerhetstjänstens verksamhet. Genomlysningen skulle enligt uppdraget ta sikte på sådant som SÄPO:s spaningsregister, arbetsmetoder och rutiner, SÄPO:s internationella samarbete och kontakter samt hur personalkontrollsystemet fungerar i praktiken. Resultatet av detta uppdrag har redovisats i en rapport (SOU 1989:18) SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder.

Beträffande personalkontrollärenden nämns såväl i SÄPO-kommitténs delbetänkande som i den särskilde utredarens rapport möjligheten att föra över dessa ärenden från rikspolisstyrelsens styrelse till en särskild register-nämnd vid rikspolisstyrelsen (SOU 1988:16 s. 204 och SOU 1989:18 s. 102). Nämnden skulle enligt SÄPO-kommittén kunna ges en för ändamålet särskilt utformad sammansättning med t.ex. både parlamentariker och höga domare. Denna fråga kommer emellertid att behandlas i samband med översynen av personalkontrollsystemet som helhet i SÄPO-kommitténs slutbetänkande, vilket beräknas bli färdigställt under våren 1990.

Av intresse för terroristlagstiftningskommitténs arbete är ytterligare att det i rapporten SOU 1989:18 uttalas att det är ställt utom tvivel att Sverige i vissa fall har använts som utgångspunkt för planering och stöd av terroristisk verksamhet i andra länder (se närmare rapporten s. 47 - 51).

8.1 Inledning

Kommittén har inhämtat uppgifter om utländsk rätt genom en enkätundersökning. Frågorna i enkäten har i första hand syftat till att ta reda på hur den svenska terroristlagens bestämmelser om avlägsnande, inskränkningar och villkor för vistelsen i landet och tvångsåtgärder förhåller sig till lagstiftningen i andra länder samt i vilken utsträckning det i övrigt finns speciella bestämmelser i främmande rättssystem som tar sikte på skyddet mot terrorism.

Kommittén redogör i det följande för huvudpunkterna i de olika ländernas lagstiftning såvitt här är av intresse. Dessförinnan bör emellertid framhållas att det kan vara vanskligt att utifrån denna redogörelse få en helhetsbild av hur de olika ländernas lagstiftning fungerar i praktiken. Till denna bild hör nämligen även utformningen och tillämpningen av bl.a. de ordinära reglerna om ingripande mot brott. Av stor betydelse är också vilken praxis som tillämpas när det gäller att pröva frågor om asyl; den svenska lagstiftningen på området måste ju delvis ses mot bakgrund av den liberala praxis i asylfrågor som tillämpas av oss. Redovisningen i det följande måste läsas mot denna bakgrund.

8.2

Norge

En ny utlänningslag antogs av Stortinget i juni 1988. Lagen förväntas träda i kraft i januari 1990.

Avlägsnande

Den nya lagen innehåller en särskild bestämmelse som ger möjlighet att vägra inresa och att avslå ansökan om arbetstillstånd, uppehållstillstånd och bosättningstillstånd när utrikespolitiska hänsyn, hänsynen till rikets säkerhet eller tvingande samhällshänsyn gör det nödvändigt. Dessutom finns bestämmelser om bortvisning som ger möjlighet att vid inresa och upp till sju dagar därefter fatta beslut om bortvisning när hänsynen till rikets säkerhet eller tvingande samhällshänsyn gör det nödvändigt. Sådana hänsyn utgör skäl för bortvisning även efter sjudagarsfristen under förutsättning att utlännen inte har fått arbetstillstånd, uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd. Utvisning kan ske när hänsynen till rikets säkerhet gör det nödvändigt. Utlänning som är född i riket och som senare oavbrutet haft fast bostad där kan varken bortvisas eller utvisas. Beslut i samtliga nu nämnda fall fattas av utlendingsdirektoratet.

Även enligt fremmedloven, vilken föregick utlänningslagen, utgjorde hänsynen till rikets säkerhet grund för avvisning och utvisning. Bestämmelsen tillämpades bl.a. på personer som misstänktes för att ha anknytning till terroristverksamhet. Det avgörande ansågs inte vara huruvida norska intressen eller utländska intressen i Norge hotades. Det gjordes en bedömning av organisationens mål och medel för verksamheten.

Inskränkningar och villkor

När utrikespolitiska hänsyn, hänsynen till rikets säkerhet eller tvingande samhällshänsyn gör det nödvändigt kan

utlendingsdirektoratet besluta om begränsningar eller villkor i arbetstillstånd, uppehållstillstånd och bosättningsstillstånd. Närmare föreskrifter härom skall kunna utfärdas av Kongen.

Tvångsåtgärder

Den norska utlänningslagen innehåller inga bestämmelser om särskilda tvångsåtgärder. Sådana åtgärder förutsätter att utlänningen har begått eller är misstänkt för straffbara handlingar.

Övrigt

En bestämmelse i förvaltningslagen ger möjlighet att i skälen till beslut utelämna uppgifter som utlänningen inte bör få reda på.

Den norska strafflagen innehåller en bestämmelse som gör det straffbart att delta i eller stödja förening eller sammanslutning som har till syfte att genom sabotage, maktanvändning eller andra olovliga medel förstöra samhällsordningen eller uppnå inflytande över offentliga angelägenheter.

8.3 Danmark

Avlägsnande

Enligt den danska utlänningslagen kan en utlänning avvisas vid inresa till Danmark, om han av hänsyn till offentlig ordning eller av säkerhetsskäl inte bör få vistas i landet. Denna bestämmelse kan användas för att avvisa en utlänning som man misstänker har anknytning till eller har deltagit i terrorhandlingar. Även en utlänning som i och för sig har lagliga krav på uppe-

hållstillstånd kan avvisas, om det är påkallat av hänsyn till statens säkerhet.

En utlänning som är bosatt i Danmark kan utvisas endast om det är påkallat av hänsyn till statens säkerhet. Begreppet statens säkerhet tolkas i detta sammanhang i överensstämmelse med i internationella avtal (bl.a. människorättskonventionen och flyktingkonventionen) godkända åtgärder för att möta internationell terrorverksamhet.

Beslut om avvisning fattas i regel av polisen i förbindelse med passkontrollen. I de fall utlänningen söker asyl, liksom när inresa redan har skett, provas avvisningsfrågan av utlänningsdirektoratet.

Beslut om utvisning av utlänning bosatt i Danmark fattas av utlänningsdirektoratet. Om utlänningen står inför rätta åtalad för brott mot statens säkerhet fattar domstolen i samband med domen beslut i utvisningsfrågan.

Inskränkningar och villkor

Den danska utlänningslagen innehåller inga regler som gör det möjligt att begränsa fast bosatta utlänningars rörelsefrihet, inbegripet val av bostad eller arbete.

Tvångsåtgärder

Beträffande sådana tvångsåtgärder som husrannsakan, telefonavlyssning o.d. gäller inga särbestämmelser för utlänningar.

8.4

Finland**Avlägsnande**

Enligt den finska utlänningslagen kan vid gränsen avvisas bl.a. utlänning som på grund av sin tidigare verksamhet eller eljest med skäl kan antas i Finland komma att bedriva sabotage, spionage, olovlig underrättelseverksamhet eller verksamhet som äventyrar Finlands relationer till främmande stat. Om utlänning som befinner sig i riket har gjort sig skyldig till någon av de nyss angivna gärningarna kan han utvisas. Detsamma gäller utlänning som på grund av sin tidigare verksamhet eller eljest med skäl kan antas komma att göra sig skyldig till sådan gärning. Endast i de fall som nu sagts får flykting som lagligen vistas i landet utvisas av särskilt skäl som hänför sig till nationell säkerhet eller allmän ordning och säkerhet, om han inte genom lagakraftvunnen dom har dömts för särskilt grovt brott.

Inskränkningar och villkor

Utlänning med uppehållstillstånd får fritt bo och röra sig i Finland om inte annat stadgats eller med stöd av särskilt stadgande bestämts. Någon sådan särskild bestämmelse som tar sikte på presumtiva terrorister finns inte. Ett arbetstillstånd kan i vissa fall begränsas till att gälla arbete hos vissa arbetsgivare, av visst slag eller inom viss region. Den finska utlänningslagen innehåller en regel som ger statsrådet rätt att utfärda undantagsbestämmelser som avviker från lagen under krig eller vid krigshot eller annars då det med hänsyn till statens säkerhet eller på grund av undantagsförhållanden befinns erforderligt. Undantagsbestämmelserna kan gälla utlänningsars inresa till och vistelse i landet samt arbete och utresa från landet. I förarbetena till utlänningslagen uttalas att en uppenbar fara för terrorism kan ge rätt att tillämpa undantagsbefogenheterna.

Tvångsåtgärder

Tvångsåtgärder får endast användas i samband med utredning om brott.

Övrigt

Inrikesministeriet eller passgranskarna i enlighet med ministeriets anvisningar beslutar om avvisning vid gränsen. Beslut om utvisning och om villkor för arbetstillstånd fattas av inrikesministeriet.

Medlemskap i sammanslutning som är verksam för våldsamt omstörtande av Finlands stats- eller samhällsordning är straffbart.

8.5 Italien

Avlägsnande

Särskilda bestämmelser som är inriktade på att bereda skydd mot presumtiva terrorister saknas i Italien. Inresa i Italien förutsätter i regel att inresevisering utfärdats av italiensk konsulär myndighet i utlandet. Myndigheten utfärdar sådan enligt eget gottfinnande. Visering kan därför vägras då myndigheten erhållit upplysningar om att sökanden tillhör terroristorganisation eller har begått eller antas kunna begå terrorhandlingar. I administrativ lag finns föreskrifter om avlägsnande eller utvisning ur landet i fall av omstörtande verksamhet.

Inskränkningar, villkor och tvångsåtgärder

Beslut om inskränkningar och villkor för en utlännings vistelse i landet och om särskilda tvångsåtgärder kan

endast fattas av rättsliga myndigheter inom ramen för förundersöknings- och förhørsverksamheten.

Övrigt

Att tillhöra en organisation som begått terrorhandlingar eller som är konkret misstänkt för sådana faller under brottsrubriceringarna stämpling till subversiv handling eller deltagande i väpnad liga.

8.6 Schweiz

Avlägsnande

En utlännings inresa i Schweiz kan stoppas om det bedöms att han är en fara för den allmänna säkerheten eller att han kan komma att negativt påverka förhållandet till andra länder. Det finns särskilda listor upprättade över personer som inte äger rätt att resa in i Schweiz.

Utlänning som hotar den inre eller yttre säkerheten i landet kan utvisas. Detta sker dock mycket sällan. Om utlännen har fått "permis C", vilket kan liknas vid permanent uppehållstillstånd, kan han tvingas lämna Schweiz endast efter särskilt regeringsbeslut.

Inskränkningar och villkor

De asylsökande fördelas på kantonerna i förhållande till dessas folkmängd. Kantonerna har sedan att bestämma i vilken kommun utlännen får bosätta sig. Kommunen bestämmer inom vilket yrkesområde utlännen får vara verksam. Utlänning som av olika anledningar inte kan återsändas och som inte heller får tillstånd att vistas i Schweiz av humanitära skäl kan åläggas restriktioner. Dessa kan vara av skiftande slag, alltifrån att utlännen måste bo på en viss ort till att han interneras. Beslut tas av den federala flyktingmyndigheten och

gäller från sex månader upp till högst två år. I de fall som gällt längre tid har utlänningen antingen skickats tillbaka, fått nytt asylansökan eller frivilligt lämnat Schweiz.

Tvångsåtgärder

Särskilda tvångsåtgärder får användas endast vid misstanke om brott.

Övrigt

Det förekommer att polisen av säkerhetsskäl, t.ex. för att skydda källor, inte lämnar ut alla uppgifter i ärendet till utlänningen eller hans ombud.

Enbart att tillhöra en terroristorganisation är inte straffbart.

8.7 Jugoslavien

Jugoslavien saknar särskild terroristlagstiftning, men stadganden rörande terrorism finns i såväl den federala brottsbalken som i republikernas resp. de autonoma provinsernas brottsbalkar. Det finns emellertid planer på att i en kommande reform reglera terrorism i ett särskilt avsnitt av den federala brottsbalken och att göra bestämmelserna tillämpliga i hela Jugoslavien.

Avlägsnande, inskränkningar och villkor

Jugoslavisk lag föreskriver allmänt, utan att närmare ange villkoren, att utlänning kan vägras inresa i Jugoslavien. Det finns emellertid en särskild bestämmelse som ger möjlighet till såväl avvisning som utvisning av utlänning av hänsyn till allmän ordning eller skyddet för landets försvar eller av skäl som hänför sig till internationella

relationer. Av samma skäl kan utlänning åläggas speciella restriktioner med avseende på valet av bostadsort och vistelseort.

Tvångsåtgärder

Om det föreligger grundad misstanke om att utlänning ägnar sig åt terrorism vidtas erforderliga tvångsåtgärder utan att förutsättningarna härför finns angivna i lag.

Övrigt

Beslut angående utlänningar fattas av inrikesministern. Det hålls ingen förhandling och utlänningen informeras inte om bevisningen mot honom.

Den federala strafflagen kriminaliserar medlemskap i terroristorganisation.

8.8 Frankrike

Avlägsnande

En icke önskvärd eller farlig person hindras från att resa in i Frankrike i första hand genom avslag på visumansökan. Ett sådant beslut behöver inte motiveras. Även om visering erhållits eller ej erfordras kan utlänning vars närvaro skulle utgöra hot mot allmän ordning avvisas vid gränsen. Att utlännings närvaro på franskt område utgör hot mot allmän ordning kan även vara grund för utvisning.

Avvisningsbeslut fattas av förvaltningsmyndighet. Besvär kan anföras hos förvaltningsdomstol, men besvären medför ej uppskov med verkställigheten. Utvisningsbeslut fattas av inrikesministern efter att utlänningen hörts av en särskild nämnd, bestående av domare. Nämnden avger ett

yttrande som endast är vägledande. Utlänningen har möjlighet att anlita valfritt biträde och han har tillgång till alla handlingar i ärendet. Avsteg från dessa regler för förfarandet får dock göras i ytterst brådskande fall då utlänningens närvaro på franskt område utgör ett särskilt allvarligt hot mot allmän ordning. Detta förenklade förfarande med omedelbar tillämpning har ofta använts i samband med aktiviteter med anknytning till terrorism. Förfarandet kan dock granskas av förvaltningsdomstol som har möjlighet att upphäva ett beslut om det inte visas att yttersta brådskan varit för handen.

Inskränkningar och villkor

Utlänning som är föremål för utvisning eller som skall återföras till gränsen och som kan styrka att han omöjligt kan lämna franskt område kan genom beslut av inrikesministern bli skyldig att vistas inom visst angivet område och att med jämna intervaller infinna sig hos polisen. Samma åtgärd kan i ytterst trängande fall tillämpas beträffande utlänning som är föremål för förslag om utvisning. I det senare fallet är åtgärdens giltighetstid begränsad till en månad. De nu angivna inskränkningarna i rörelsefriheten kan åläggas utlänningar i allmänhet och inte bara presumtiva terrorister.

Tvångsåtgärder

Särskilda tvångsåtgärder kan tillämpas endast inom ramen för ett rättsligt förfarande såsom under förundersökning eller på undersökningsdomares begäran. En särskild procedur har emellertid inrättats för lagöverträdelser där det föreligger samband med individuell eller kollektiv verksamhet som syftar till att allvarligt störa allmän ordning genom skrämsel eller terror. Allmän åklagare, undersökningsdomare och allmänna underrätten i Paris är i dessa fall behöriga i hela landet. Kvarhållande i förvar kan förlängas med 48 timmar. Det finns även

möjlighet för domstol att förordna om husrannsakan och beslag av bevismaterial utan att dessförinnan inhämta berörd persons medgivande.

Övrigt

Utlänningen eller hans biträde underrättas alltid om de gärningar som tillvitas honom. Han har också tillgång till handlingarna i ärendet, utom i fall av yttersta brådska. Om talan mot beslutet förs inför förvaltningsdomstol kan inrikesministern motsätta sig spridning av vissa uppgifter på grund av ämnets särskilt ömtåliga karaktär.

Att tillhöra en organisation som har begått eller kan befaras begå terrordåd kan inte i sig vara orsak till rättsliga åtgärder.

8.9 Storbritannien

En ny antiterroristlag, Prevention of Terrorism Act, trädde i kraft år 1989. Den nya lagen konfirmerar i stort sett en tidigare provisorisk lagstiftning. Lagen omfattar all internationell terrorism, men har till huvudsyfte att bekämpa terrorism med anknytning till Nordirland.

Avlägsnande

Regler om avvisning och utvisning finns i Immigration Act. Bestämmelserna ger möjlighet för inrikesministern att avvisa en utlänning när han finner att det främjar det allmännas bästa. Under samma förutsättning kan inrikesministern besluta om utvisning.

Inskränkningar och villkor

Prevention av Terrorism Act ger möjlighet att vägra en person att bo i en viss del av landet. Regelns syfte är dock uteslutande att bekämpa nordirländsk terrorism. Personer med terroristanknytning skall i första utvisas ur Storbritannien.

Tvångsåtgärder

Kvarhållande för polisförhör kortare tid för utfrågning är det enda tillåtna tvångsmedlet mot personer vilka är av intresse i terrorismsammanhang men som ej själva misstänks för terroristaktiviteter.

Övrigt

Utlänningen upplyses om den allmänna grunden för beslutet, t.ex. att han tillhör en bestämd terroristorganisation. All tillgänglig information delges dock inte utlänningen, t.ex. ej uppgifter som kan röja en källa.

Medlemskap i vissa bestämda terroristorganisationer är straffbart. Det gäller för närvarande två organisationer med anknytning till Nordirland.

8.10 Förbundsrepubliken Tyskland

Avlägsnande

Utlänningslagen ger möjlighet till såväl avvisning som utvisning av utlänning som äventyrar Förbundsrepublikens fria demokratiska statsskick eller säkerhet. Bestämmelserna tillämpas på utlänning som tillhör en förmodat terroristisk organisation, om han kan räknas till den personkrets som aktivt arbetar för organisationens mål.

Inskränkningar och villkor

Till uppehållstillstånd och bosättningstillstånd kan i det allmänna intresse även i efterhand fogas föreskrifter, t.ex. förbud mot förvärvsverksamhet. Vidare kan uppehållstillstånd i efterhand förenas med villkor och även begränsas till att gälla i vissa delar av Förbundsrepubliken. Detta kan ske både på subjektiva grunder, hänförliga till utlänningen personligen, och på objektiva grunder, exempelvis vissa regionala tätbebyggelseförhållanden.

Tvångsåtgärder

Förordnande om tvångsåtgärder kan ske gentemot utlänningar under samma förutsättningar som beträffande tyska medborgare. Regler härom finns i lagen om rättegång i brottmål. Visitation och husundersökning kan även ske i enlighet med polisiär lag i preventivt polisiärt syfte. Övervakning av telekommunikationer är tillåten endast vid vissa allvarliga brottsliga gärningar, bl.a. bildande av terroristiska sammanslutningar. Behörig förordna om sådan övervakning är domaren eller, vid fara i dröjsmål, åklagarmyndigheten.

Övrigt

Bildande av terroristiska sammanslutningar är belagt med straff enligt en bestämmelse i strafflagen. Det är även straffbart att vara medlem i en sådan sammanslutning samt att stödja och propagera för den.

8.11 Irland

Avlägsnande, inskränkningar och villkor

Den irländska utlänningslagstiftningen ger justitieministern möjlighet att avvisa och utvisa utlänningar när han

finner det lämpligt. Justitieministern kan även ålägga utlänningar att bosätta sig i särskilda distrikt eller på särskilda platser i landet.

Tvångsåtgärder

Domare i distriktsdomstol får, när han finner det vara skäligen nödvändigt för att genomföra ett beslut rörande utlänningar, ge polisen fullmakt att undersöka mark, byggnad, fastigheter eller andra ställen.

Övrigt

Förhandling eller annan procedur äger inte rum i de nu nämnda fallen. Varken utlänningen eller hans ombud får reda på vad som åberopas mot honom om det skulle medföra säkerhetsrisker att röja dessa uppgifter.

Det är straffbart att vara medlem i terroristorganisationer.

8.12 Canada

Avlägsnande

Immigration Act föreskriver att tillträde till landet inte skall beviljas

- a) personer som på skäligen grunder kan förmodas komma att begå straffbara handlingar eller ägna sig åt verksamhet som är en del av kriminell verksamhet som planeras och organiseras av ett antal personer i samförstånd
- b) personer som har ägnat sig åt eller som på skäligen grunder kan förmodas komma att ägna sig åt spionage eller omstörtande verksamhet som är riktad mot

demokratiska regimer, institutioner eller processer och som är skadlig för nationens intresse

- c) personer som på skäliga grunder kan förmodas kommat att i Canada ägna sig åt eller anstifta omstörtande verksamhet genom våld mot någon regim
- d) personer vilka på skäliga grunder kan antas komma att ägna sig åt våldshandlingar som kan äventyra liv och säkerhet för personer i Canada eller personer vilka är medlemmar i en organisation som sannolikt ägnar sig åt sådana våldshandlingar eller vilka kan förmodas delta i olagliga handlingar av en sådan organisation.

En utlänning som redan har fått tillträde till Canada för permanent vistelse kan utvisas från Canada under samma omständigheter som nyss angetts med undantag för fallet c) ovan.

Inskränkningar och villkor

Utlänningar som är bosatta i landet kan inte åläggas begränsningar i fråga om val av bostad, arbete eller vistelseort.

Tvångsåtgärder

Immigration Act innehåller inga speciella bestämmelser om tvångsåtgärder gentemot utlänningar. Telefonavlyssning får emellertid enligt Canadian Security and Intelligence Service Act användas för att samla information om åtgärder som på skäliga grunder kan förmodas utgöra hot mot Canadas säkerhet.

Övrigt

Personer som är föremål för rapport under Immigration Act har rätt till förhör. Förhören leds av oberoende domare som är utbildade för ändamålet. Efter att ha hört fallet beslutar domaren huruvida personen skall få tillstånd att resa in i eller stanna i Canada eller om han måste lämna landet. Vissa beslut kan överklagas till Immigration Appeal Board och alla beslut kan bli föremål för juridiciell omprövning av allmän domstol.

Normalt är den utlänning som berörs av förhöret berättigad till all information som presenteras för domaren men det finns inskränkningar av hänsyn till nationell säkerhet. Ett speciellt förfarande finns föreskrivet för dessa fall.

Det är inte straffbart att tillhöra en terroristorganisation.

8.13

USA

Avlägsnande

En utlänning kan vägras inresa om han är medlem av eller arbetar för en omstörtande eller terroristisk organisation, även om utlänningen inte personligen har deltagit i terroristverksamhet. Det finns ett allmänt förbud mot att utestänga icke-immigranter av sådana ideologiska skäl som är skyddade av USA:s konstitution, men detta förbud tillämpas inte på personer som har deltagit i terroristaktiviteter eller som sannolikt kommer att delta i sådana aktiviteter efter inresan.

En utlänning som är bosatt i USA kan utvisas på grund av medlemskap i en terroristisk eller omstörtande organisation. En utlänning som faktiskt sysslar med terrorism kan också utvisas. Beträffande icke-immigranter gäller

samma begränsningar mot att utestänga någon av ideologiska skäl vid utvisning som vid avvisning.

Inskränkningar och villkor

Lagen ger inte generell möjlighet att föreskriva vilka platser utlänningar med tillstånd att vistas i USA får bo på eller besöka under vistelsen. Icke-immigranter får inte ta anställning utan tillstånd från Immigration and Naturalization Service (INS). Utlänningar över 14 år som stannar längre tid i USA måste normalt lämna fingeravtryck och måste även meddela adressändringar till INS.

Större restriktioner kan åläggas utlänningar som är föremål för avvisnings- eller utvisningsåtgärder. Sådana utlänningar kan t.ex. hållas i häkte eller åläggas anmälningsplikt medan förfarandet pågår.

Övrigt

Attorney General (motsvarar ungefär justitiekanslern) har det högsta ansvaret för administrationen av immigrationsfrågor. Två byråer inom justitiedepartementet utför olika delar av Attorney Generals uppgifter. INS handhar de flesta uppgifterna i lagen, bl.a. initiering av avvisnings- och utvisningsförfaranden. Executive Office for Immigration Review (EOIR) har jurisdiktion över dessa förfaranden.

Förfarandet börjar när INS inlämnar skriftlig anklagelse mot en utlänning till en immigrationsdomare. Immigrationsdomaren, som är en EOIR-tjänsteman, leder ett rättegångsliknande förhör beträffande anklagelserna. Både INS och utlänningen har rätt att vara närvarande vid förhöret och att representeras av advokat. Båda får framlägga bevis. Ett beslut kan överklagas till Board of Immigration Appeals (BIA) som är en del av EOIR. Utlän-

ningen kan ansöka om revision av ett BIA-beslut som går honom emot.

Avvisning utan förhör kan ske om utlänningen avvisas som terrorist eller på grund av omstörtande verksamhet. Denna bestämmelse tillämpas bara om "the INS regional commission" drar slutsatsen att utlämnandet av den information som utgör grund för avvisningen skulle vara till men för det allmänna intresset eller säkerheten i USA. Informationen lämnas i regel inte till utlänningen eller hans ombud. Beslutet kan inte överklagas. Utlänningen kan dock bestrida beslutet i rannsakningsförhandlingar.

Utvisning får inte ske utan att utlänningen har fått tillfälle att ta del av all bevisning som åberopas mot honom.

9.1 Allmänna utgångspunkter

Terrorismen har under de senaste decennierna utvecklats till ett allvarligt internationellt problem, och bekämpandet av terrorism tilläggs hög prioritet i praktiskt taget alla stater. Detta har givetvis i första hand samband med den ständigt ökande eller i varje fall oavbrutet höga frekvensen av terroraktioner och med dessas geografiska spridning. Även metoderna förändras emellertid fortlöpande. Den moderna tekniken erbjuder många nya möjligheter för den som vill bruka våld för att nå politiska resultat att förverkliga sitt uppsåt. I dagens samhälle finns många särskilt sårbara funktioner, såsom exempelvis de internationella trafikmedlen. Den ökade rörligheten över gränserna och de förbättrade kommunikationerna medför att det ofta blir allt svårare att avslöja planläggningen av terrorhandlingar med internationella inslag.

Bakom terroristaktioner ligger inte sällan politiska konflikter och spänningar eller sociala problem av olika slag. Sådana faktorer kan emellertid aldrig ursäktat våldsaktioner som medför att oskyldiga och utomstående personer drabbas till liv eller hälsa eller utsätts för uppenbar livsfara. Liksom andra länder måste Sverige skydda sig mot handlingar av detta slag. Befolkningen i vårt land - både våra egna medborgare och de utlänningar som har hemvist här - har ett självklart anspråk på att de svenska statsmakterna söker bereda ett sådant skydd med

medel som är godtagbara i ett demokratisk samhälle som vårt.

För att vi så långt möjligt skall kunna skydda oss mot terroristaktioner måste vi arbeta efter olika linjer. Ett viktigt inslag är det internationella samarbetet på området, i vilket Sverige medverkar och ofta har spelat en aktiv roll. Internt har vi bl.a. anledning att säkerställa att polisen har organisation och resurser som är avpassade till hotbilden. Dessa frågor ligger utanför kommitténs uppdrag.

Den uppgift som har anförtratts åt kommittén avser en översyn av de bestämmelser som har brukat kallas terroristlagstiftningen. Kommittén använder själv denna term, men det finns anledning framhålla att den delvis är missvisande. Terroristaktioner utgör kriminella handlingar, och i den mån man vill tala om en lagstiftning mot terrorism har man snarast anledning att i främsta rummet tänka på de regler som straffbelägger mord, människorov, flygkapningar och liknande handlingar liksom de bestämmelser som reglerar metoderna för brottsutredning och lagföring när de gäller sådana brott.

Den lagstiftning som kommittén har att granska har ett mera begränsat ändamål. Den syftar till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in i eller stanna kvar i vårt land och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asylrättsliga skäl ändå måste beredas en fristad här i landet.

Lagstiftningen utgör således endast en liten del av de samlade ansträngningarna för att motverka terrorism. Den är emellertid ingalunda oviktig. Både från internationell och från svensk synpunkt är det angeläget att Sverige inte blir eller betraktas som ett land där internationella terroristgrupper kan räkna med att finna en tillflykt och skaffa sig en bas för sin fortsatta verksamhet. Den

allmänna hotbild som ursprungligen föranledde lagstiftningens tillkomst har inte förändrats på något sådant sätt att det av det skälet finns anledning till en omprövning av lagstiftningsbehovet. I ljuset av de erfarenheter som har vunnits av lagstiftningens tillämpning finns det emellertid anledning för kommittén att se efter om en avvägning av de olika intressen som här gör sig gällande kan ge andra resultat än dem som har kommit till uttryck i den nuvarande regleringen.

9.2 Behovet av särskilda terroristbestämmelser

Som nyss berördes är terroristlagstiftningen speciellt inriktad på skyddet mot utlänningar som kan befaras göra sig skyldiga till terroristaktioner på vårt territorium. Liksom tidigare används i det följande för korthetens skull termen "presumtiva terrorister", ett uttryck som är något oegentligt men som mer eller mindre har kommit att ingå i språkbruket när hithörande frågor diskuteras.

Terroristlagstiftningen är således en del av utlänningsregleringen. Detta skall naturligtvis ses mot bakgrund av att de politiska våldsdåd som har begåtts hos oss genomgående har haft sin grund i politiska motsättningar utanför vårt lands gränser och att det framför allt är inför våldsdåd av detta slag som vi har anledning att hålla en särskild beredskap. Samtidigt måste emellertid beaktas att det här föreligger en begränsning i lagens räckvidd som ofta i den allmänna debatten har betecknats som opåkallad: den har kritiserats från effektivitetssynpunkter och man har menat att den ger uttryck för en diskriminering av utlänningar i förhållande till svenska medborgare.

Kommittén skall senare återkomma till denna problematik. Redan här skall emellertid konstateras att kärnan i den nuvarande terroristlagstiftningen - möjligheten att

avlägsna presumtiva terrorister ur landet - aldrig kan komma att beröra svenska medborgare, eftersom dessa enligt 2 kap. 7 § regeringsformen åtnjuter ett absolut skydd mot att landsförvisas eller att hindras från att resa in i riket.

Det förhållandet att, om terroristlagstiftningen skall behållas i nuvarande form, de centrala bestämmelserna måste vara inriktade på utlänningar, får emellertid stor betydelse för de överväganden som kan bli aktuella vid en översyn av lagstiftningen. I Sverige lever och verkar nära 400 000 utländska medborgare. Vilken värdefull resurs dessa utgör för vårt land i olika hänseenden har understrukits i så många sammanhang att det knappast finns anledning för kommittén att närmare utveckla detta. Terroristlagstiftningen är i dag inriktad uteslutande på ett litet och avgränsat antal extremister som inte skyr några medel för att föra sina meningsfränder närmare sina politiska mål och som därmed inte väjer för våld mot oskyldiga för att förverkliga sina syften. Lagstiftningen ger sålunda inte underlag för någon oro eller osäkerhet bland utlänningar i allmänhet som vistas i vårt land. Någon ändring i detta hänseende kan enligt kommitténs mening ej aktualiseras även om den till äventyrs skulle kunna höja effektiviteten.

I förhållande till den vanliga utlänningslagstiftningen innehåller terroristreglerna i huvudsak följande avvikelser. För det första innebär reglerna att en utlänning som annars skulle ha förutsättningar för att få resa in i landet skall avvisas, om han betraktas som presumtiv terrorist. För det andra får en presumtiv terrorist utvisas utan hinder av att han har permanent uppehållstillstånd eller på annat sätt har stark anknytning till Sverige. Om vederbörande av asylrättsliga skäl måste beredas en fristad här i landet, kan inskränkningar i rörelsefriheten och andra villkor åläggas honom, och han kan utsättas för tvångsåtgärder i spaningssyfte på

grunder som inte skulle ha kunnat åberopas till stöd för sådana åtgärder enligt allmänna bestämmelser. I fråga om själva proceduren gäller att beslut om avvísning eller utvisning liksom beslut om inskränkningar och villkor fattas av regeringen efter förhandling i saken inför domstol.

När man överväger behovet av särskilda terroristbestämmelser finns det anledning att som en utgångspunkt beröra frågan hur rättsläget skulle se ut, om dessa bestämmelser inte existerade. Det kan då först konstateras att man redan enligt utlänningslagens allmänna bestämmelser i praktiken skulle kunna fatta beslut om avvísning för att hindra presumtiva terrorister från att komma in i landet. Sålunda gäller enligt 4 kap. 2 § första stycket punkt 3 utlänningslagen - på samma sätt som enligt 1954 och 1980 års utlänningslagar - att en utlänning får avvisas, om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet skäligen kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Och enligt punkt 4 i samma stycke får utlänning vidare avvisas, om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet här eller i annat nordiskt land.

Det torde stå klart att, om det inte fanns några särskilda terroristbestämmelser, presumtiva terrorister som söker komma in i vårt land ändå i praktiken skulle kunna avvisas med stöd av 4 kap. 2 § första stycket punkt 3 utlänningslagen. I vissa fall skulle även punkt 4 kunna vara tillämplig (sabotage kan under vissa förhållanden betraktas som ett terroristbrott, däremot ej spioneri och olovlig underrättelseverksamhet). Till detta kommer att flera andra avvísningsgrunder - såsom avsaknad av visering eller uppehållstillstånd - kan vara tillämpliga. Såvitt gäller möjligheterna till avvísning är alltså några särskilda terroristbestämmelser inte nödvändiga,

om man tills vidare bortser från det intresse som kan finnas av att beslut i ärendena förbehålls regeringen.

Annorlunda förhåller det sig när det gäller utvisning av utlänningar som redan har uppehållstillstånd i Sverige. Om det i efterhand uppkommer skäl att befara terroristhandlingar från en sådan utlännings sida och denne har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, bör naturligtvis detta inte förnyas. Vidare gäller att uppehållstillståndet kan återkallas på grund av presumtiv brottslig verksamhet, om frågan tas upp innan utlänningen varit bosatt här med uppehållstillstånd i två år. Därefter kan emellertid inte uppehållstillståndet återkallas på sådan grund (2 kap. 11 §). Däremot kan under vissa förutsättningar återkallelse ske, om utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet eller om andra förhållanden (2 kap. 9 och 10 §§), men detta behöver givetvis inte vara förhållandet i här avsedda fall.

Möjligheterna att besluta om utvisning av utlänningar som innehar gällande uppehållstillstånd är mycket begränsade. Frånsett det fallet att utlänningen har begått brott och fälls till ansvar för detta av allmän domstol finns det enligt utlänningslagen möjlighet att fatta beslut om utvisning i sådana fall endast när det behövs med hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 §). Denna grund kan i vissa fall - men förhållandevis sällan - tillämpas gentemot presumtiva terrorister. Flertalet terroristbrott är nämligen inte brott mot rikets säkerhet. Så t.ex. kan varken mordet på den jugoslaviske ambassadören år 1971 eller Bulltoftakapningen år 1972 och knappast heller ockupationen av den västtyska ambassaden år 1975 sägas ha utgjort brott mot rikets säkerhet.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att när en utlänning har beviljats uppehållstillstånd och därefter varit bosatt här två år, det utan stöd av de särskilda bestämmelserna i princip skulle saknas möjlighet att

utvisa honom enbart av det skälet att han på aldrig så goda grunder kan antas begå terroristhandlingar här i landet.

Man kan ha olika uppfattningar i vissa av de detaljfrågor som regleras genom terroristlagstiftningen. Det måste emellertid anses stå helt klart att det inte skulle vara rimligt om lagen ej skulle medge möjligheter att avlägsna en utlänning ur landet i det fallet att han på mycket goda grunder kan anses representera en fara för terroristaktioner och inga asylrättsliga skäl talar för att han ändå bör få stanna kvar. En sådan ordning torde inte gälla i något jämförbart land, och vi skulle - även bortsett från våra egna skyddsintressen - inte kunna försvara den inför omvärlden. Det förtjänar också påpekas att en möjlighet att besluta om utvisning i sådana fall fanns redan före tillkomsten av 1973 års terroristlag, låt vara att man då fick tillgripa en mera allmänt hållen bestämmelse, som medgav utvisning "i statens intresse" (34 § i 1954 års utlänningslag).

Redan av skäl som nu har anförts står det klart för kommittén att det inte är möjligt att tillgodose det intresse som ligger till grund för terroristbestämmelserna genom att enbart lita till den vanliga utlänningslagstiftningens nuvarande regler. Lagstiftningen måste även i fortsättningen ge utrymme för att avlägsna sådana utlänningar ur landet som med hänsyn till risken för terroristhandlingar bedöms som farliga. Till frågan om i vilken utsträckning särskilda kontrollmöjligheter bör finnas för de fall då ett beslut om avlägsnande inte kan verkställas återkommer kommittén. Dessförinnan skall emellertid diskuteras på vilket sätt möjligheten att besluta om avlägsnande i nu aktuella fall bör komma till uttryck i lagstiftningen.

9.3 Lagstiftningens grundläggande konstruktion

9.3.1 Nuvarande ordning

De särskilda reglerna om avvisning och utvisning har alltsedan tillkomsten av 1973 års terroristlag bildat grundvalen för terroristlagstiftningens tillämpningsområde. För närvarande innebär dessa regler (1 och 3 §§ i 1989 års terroristlag) att en utlänning kan avvisas eller utvisas om två förutsättningar är uppfyllda. Dels skall det finnas grundad anledning anta att han tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket (organisationsrekvisitet). Dels skall det, med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt, föreligga fara för att han själv här i riket medverkar till sådana handlingar (det personliga rekvisitet).

Det kan alltså konstateras att regleringen är tämligen detaljerad och för sin tillämpning uppställer ett flertal förutsättningar. Det har i olika sammanhang framförts kritik mot utformningen av dessa, och vissa tillämpningssvårigheter har också gett sig till känna. I synnerhet gäller detta organisationsrekvisitet som kan sägas sönderfalla i tre delar: det skall kunna a) antas att utlänningen tillhör eller verkar för en viss organisation eller grupp, det skall kunna b) befaras att denna organisation eller grupp kan använda våld utanför sitt hemland och det skall slutligen c) föreligga fara för att organisationen eller gruppen begår sådana gärningar i Sverige.

9.3.2 Organisationsrekvisitet

När man i 1973 års terroristlag lät en utlännings medlemskap eller anknytning till en viss organisation eller grupp bilda kriterium för avvisning eller utvisning, hade man särskilt i tankarna fall då medlemskap i en viss organisation med politiskt våld på programmet innebar att medlemmen var underkastad ovillkorlig lyd-nadsplikt. Man utgick vidare från att myndigheterna i vårt land och i åtskilliga andra länder i huvudsak hade kännedom om vilka politiska organisationer eller grupper som låg bakom de internationella terrordåden. Redan enligt den lagen gällde dock att det inte krävdes att utlänningsen tillhörde en sådan organisation eller grupp; det var tillräckligt att han kunde antas verka för en sådan.

Utvecklingen får anses ha visat att organisationsrekvisitet i varje fall numera medför vissa olägenheter. Visserligen erbjuder det för det mesta inga svårigheter att fastställa vad som skall anses vara en organisation eller grupp i lagens mening, men ibland kan redan detta vålla problem. Till bilden hör nämligen att de rörelser som det här är fråga om inte alltid kan avgränsas och att de inte sällan upplöses, delas, ändrar namn och byter ledning eller struktur.

Över huvud taget gäller att den internationella terrorismen har utvecklat sig på ett sådant sätt att det ofta är betydligt svårare nu än tidigare att avgöra vad som skall anses vara en viss organisation eller grupp med våld på sitt program. I det enskilda fallet kan det stå tämligen klart att en viss utlännings representerar en betydande fara för terroristaktioner till förmån för vissa politiska strävanden, medan det kan erbjuda betydande svårigheter att slå fast om han över huvud taget skall anses verka för en bestämd organisation eller grupp och vilken denna i så fall skall anses vara i den

situation då ett ingripande blir aktuellt. Så t.ex. kan vederbörande ibland tillhöra en mindre utbrytarfraktion med löslig struktur som står i uttalad motsättning till den ursprungliga gruppen men som därför inte är mindre farlig, eller han kan operera mer eller mindre på egen hand eller tillsammans med endast någon eller ett par kända bundsförvanter. Det kan också vara så att han verkar för politiska mål vilka omfattas av en organisation som vi här i landet erkänner som befrielseströrelse men för dessa mål är beredd att använda våldsamma medel mot utomstående på ett sätt som är främmande för organisationen som sådan.

Vidare bör anmärkas - för att nämna ett tolkningsproblem av annat slag - att det inte står alldeles klart hur terroristbestämmelserna förhåller sig till företeelsen statsterrorism. Kan en stat utgöra en organisation eller grupp i terroristbestämmelsernas mening? En sådan tolkning förefaller sakligt sett rimlig, men den är svår att förena med bestämmelsernas ordalag och saknar varje stöd i motiven.

Svårigheter kan uppstå även när det gäller att avgöra om en viss organisation eller grupp kan befaras använda våld utanför sitt hemland. Enligt lagstiftningens motiv står det visserligen klart att organisationen eller gruppen inte behöver ha använt våld, hot eller tvång i praktiken; det är tillräckligt att det föreligger en risk. Som diskrimineringsombudsmannen (DO) framhållit i sitt remissyttrande över rapporten från den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme kan det emellertid ibland vara svårt att avgöra vilket som är organisationens eller gruppens hemland. Det är inte alltid lätt att få fram tillförlitlig utredning om var rörelsen har bildats, var dess kärnorganisation håller till och andra faktorer som har betydelse för bedömningen. I enlighet med vad DO uttalat medför lagens

formulering därmed en viss risk för att man nödgas tänja definitionen i praxis.

En annan olägenhet med organisationskriteriet kan vara att vid tillämpningen frågan om den ena eller andra rörelsens egenskap av terroristorganisation kommer i fokus i sådan grad att frågan om det personliga rekvisitet är uppfyllt - alltså om utlänningen personligen skall anses farlig - blir i viss utsträckning undanskymt. Risken kan också finnas att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut tolkas så att en rörelse i dess helhet stämplas som terroristorganisation medan det i själva verket finns underlag för en sådan bedömning endast beträffande en fraktion som är svår att avgränsa och som har lös anknytning till rörelsen som sådan.

Ett väsentligt skäl för att organisationsrekvisitet införts har varit att man velat begränsa terroristlagstiftningens tillämpning till medlemmar av organisationer eller grupper som kan antas vara benägna att begå våldsdåd utanför sitt hemland och därvid även kan befaras organisera sådana aktioner i Sverige.

I linje med vad som anförts av juristkommissionen med anledning av mordet på Olof Palme (avsnitt 7.1) kan emellertid konstateras att bestämmelsernas avfattning i denna del ger ett visst utrymme för en grupp som planerar terrordåd i andra länder att använda Sverige som bas eller reorganisationsområde, eftersom befarade våldshandlingar i andra länder inte kan åberopas som självständig grund för bedömningen. Det kan här förtjäna erinras om det uppmärksammade avslöjandet år 1988 av att en av Abu Nidal-rörelsens operativa chefer under namnet Michael Roupheel hade levt under falsk identitet i Upplands Väsby. Sannolikt skulle väl denne ha kunnat utvisas med stöd av terroristbestämmelserna, om han hade avslöjats innan han lämnat landet. Om inte på sätt som skett ett omfattande vapenförråd hade anträffats, skulle emellertid en sådan

bedömning med bestämmelsernas nuvarande lydelse ingalunda ha tett sig som någon självklarhet. Rouphael skulle ha kunnat invända att det visserligen var riktigt att hans organisation planerat och utfört terroraktioner men att dessa inte berört Sverige.

Självfallet får, som den parlamentariska kommissionen har angett (avsnitt 7.2), terroristlagstiftningen inte ha sådant innehåll att den kan användas gentemot medlemmar av befrielserörelser som för en väpnad kamp i hemlandet. Men lagstiftningen bör enligt kommitténs mening inte heller medge att Sverige kommer att bli eller betraktas som ett land där medlemmar av internationella terroristorganisationer kan räkna med att finna en fristad, under förutsättning att de inte planerar brott i Sverige. Som närmare skall utvecklas i det följande anser kommittén därför att även befarade terrordåd i andra länder måste få beaktas vid den svenska terroristlagstiftningens tillämpning. Med denna utgångspunkt bortfaller ett huvudskäl för organisationsrekvisitet i nuvarande utformning.

De nu i all korthet anförda synpunkterna har lett kommittén till den slutsatsen att lagstiftningens utformning i nu aktuellt hänseende inte är tillfredsställande. Naturligtvis måste det även i fortsättningen ha stor och kanske ofta avgörande betydelse, om en utlänning tillhör en organisation med våld av terrorkaraktär på programmet, i synnerhet när en mer eller mindre ovillkorlig lydnadsplikt kan antas gälla för honom. Men utvecklingen på området har fått till följd att det inte längre rimligen bör vara en nödvändig förutsättning för lagens tillämplighet att en person kan sägas tillhöra eller verka för en viss bestämd organisation, om det genom annan utredning är klarlagt att han representerar en betydande fara för terroristaktioner i politiskt syfte. De tillämpningssvårigheter som har berörts i det föregående kan befaras öka i takt med den internationella

utvecklingen. Lagstiftningens nuvarande utformning kan då ge irrationella resultat, om inte organisationsrekvisitet tänjs på ett sätt som från allmänna legalitetssynpunkter framstår som tvivelaktigt. Av särskild betydelse är vidare att lagstiftningens nuvarande utformning tvingar oss att officiellt peka ut vissa rörelser som terroristorganisationer på ett sätt som saknar motsvarighet i flertalet andra länder och många gånger kan vara olämpligt.

Under återopande av det anförda och på de förut angivna skälen i övrigt föreslår kommittén att organisationsrekvisitet utmönstras ur terroristlagstiftningen.

9.3.3 Det personliga rekvisitet

I kommitténs direktiv framhålls att, när det gäller rättssäkerhetsaspekterna, bestämmningen av vem som skall anses vara en presumtiv terrorist är av grundläggande betydelse. Det är därför enligt direktiven viktigt att noga överväga om lagen kan preciseras ytterligare.

Kommitténs förslag att utmönstra organisationsrekvisitet innebär ingen precisering utan motsatsen. Frågan uppkommer då om någon precisering i stället bör göras när det gäller det personliga rekvisitet.

För närvarande har detta rekvisit den innebörden att det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt skall föreligga fara för att han här i riket medverkar till handlingar som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Det finns enligt kommitténs mening anledning att något ifrågasätta direktivens utgångspunkt när det gäller tanken på en ytterligare precisering. Från vissa synpunkter - och kommittén tänker då inte i första hand på

effektivitetsintresset - skulle det snarare kunna vara en fördel om lagen gavs en enklare och mera allmän utformning.

Sålunda skulle det vara en obestridlig vinst, om man åtminstone i någon mån kunde undgå den "stämpling" av en person som presumtiv terrorist vilken är förenad med lagens nuvarande utformning. Denna effekt av regelsystemet - som saknar motsvarighet i flertalet övriga länder - ligger inte i Sveriges intresse. Vad vi vill åstadkomma är endast att personer som på goda grunder kan misstänkas för att planera terroristaktioner såvitt möjligt inte skall vistas på vårt territorium och att de skall underkastas kontroll om en vistelse här är ofrånkomlig av asyrlättsliga skäl. För den enskilde - det gäller här ofta unga människor - blir däremot, som DO har framhållit i sitt förutnämnda remissyttrande, stämplingen som presumtiv terrorist en avsevärd belastning, vilken kan följa honom till ett annat land, där han kanske vill övergå till ett mera normalt liv. Det kan hävdas att vår rätt att bestämma vilka utlänningar som skall få vistas i vårt land inte utan vidare legitimerar oss att utan full bevisning peka ut en person som en - låt vara endast presumtiv - farlig brottsling.

Vad som är än mera betydelsefullt från svensk synpunkt är emellertid att det kan vara omöjligt eller i varje fall förenat med stora svårigheter att över huvud taget få ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställt, om den berörde uttryckligen har pekats ut som en presumtiv terrorist. Beslutet om avvisning eller utvisning kan ju i princip inte verkställas genom att denne sänds till sitt hemland om han där riskerar politisk förföljelse, och flertalet övriga länder kan förutsättas vägra att ta emot honom, om han avvisats eller utvisats med denna motivering. Som påpekats i den allmänna debatten (se t.ex. Melander, Terroristlagen - ett onödigt ont, Lund 1975 s. 69 ff) kan terroristlagstiftningen på detta sätt

ibland sägas motverka det huvudintresse som har legat till grund för dess tillkomst, nämligen att hindra presumtiva terrorister från att få fotfäste i Sverige.

Vad som har sagts sist får inte missförstås så att kommittén menar att vi för andra länder skulle hemlighålla de faktiska omständigheter som svenska myndigheter känner till om en utlänning vilken inte har betraktats som önskvärd här i landet på grund av att han ansetts representera en allvarlig fara för terrorhandlingar. Med hänsyn till intresset av internationell solidaritet på området bör vi självfallet under alla förhållanden - i den mån gällande sekretesslagstiftning medger det - bl.a. inom ramen för det internationella polissamarbetet lämna upplysningar av detta slag till ett annat berört land, under förutsättning att detta har ett rättssystem jämförbart med vårt eget. Men sådana upplysningar kan bedömas och värderas på olika sätt i skilda länder, och samarbetet behöver inte nödvändigtvis förutsätta att den som skall avvisas eller utvisas uttryckligen stämplas som presumtiv terrorist, något som lätt får en spektakulär prägel.

Det finns alltså beaktansvärda skäl som talar för en mera allmänt hållen reglering än den nuvarande när det gäller det legala stödet för att avlägsna utlänningar vilka bedöms som presumtiva terrorister ur riket. Kommittén skall först diskutera vilka slutsatser ett sådant synsätt kan ge beträffande reglerna om avvisning.

Som förut har konstaterats finns i 1989 års utlänningslag - liksom i dess föregångare - en allmän bestämmelse (4 kap. 2 § första stycket 3) om att en utlänning får avvisas, om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Från de förut anförda utgångspunkterna vill kommittén hävda att denna bestämmelse - i förening med de

övriga reguljära grunderna för avvisning vilka också ofta kan vara tillämpliga i här aktuella fall- är tillräcklig för att säkerställa att vi inte med öppna ögon skall behöva ta emot presumtiva terrorister som söker sig till Sverige. Någon särskild, på skyddet mot terrorism inriktad bestämmelse om avvisning behövs alltså inte. Terrordåd utgör kriminella handlingar och den nyss angivna bestämmelsen i utlänningslagen bör kunna tillämpas i dessa fall lika väl som när annan allvarlig brottslighet kan befaras.

Från lagtekniska synpunkter är det i själva verket en fördel, om det inte vid sidan av den allmänna regeln om avvisning vid risk för kriminalitet finns en särskild bestämmelse som anger samma rättsföljd vid risk för en särskild typ av brottslighet. Som kommittén närmare skall utveckla i det följande framgår det nämligen inte för närvarande helt klart vare sig av lagstiftningen eller av dess motiv hur utlänningslagens och terroristlagens föreskrifter om avvisning är avsedda att förhålla sig till varandra. Det bör anmärkas att situationen var annorlunda vid tillkomsten av 1973 års terroristlag, eftersom det i denna lag inte fanns något personligt rekvisit för avvisning utan endast ett organisationsrekvisit. Åtminstone teoretiskt kunde då - till skillnad från nu - terroristlagens kriterium för avvisning vara uppfyllt, utan att förutsättningar för avvisning samtidigt förelåg enligt utlänningslagen.

Kommittén förordar alltså sammanfattningsvis att den nuvarande särskilda regeln om avvisning av en utlänning som kan befaras göra sig skyldig till terroristaktioner utgår och att frågan om avvisning i sådana fall bedöms enligt utlänningslagen. Någon minskning av rättssäkerheten kan detta inte innebära. Till frågan huruvida besluten i dessa ärenden skall vara förbehållna regeringen och till övriga procedurfrågor återkommer kommittén i avsnitt 9.6.

När det däremot gäller utvisning, kan man inte repliera på de nuvarande bestämmelserna i utlänningslagen. Dessa måste kompletteras i varje fall med en regel som ger utrymme för avlägsnande av en utlänning som har varit bosatt här med uppehållstillstånd två år eller mer i det fallet att utläningen på goda grunder kan misstänkas för att planera terroristaktioner.

Från de synpunkter som enligt det föregående talar för att allmänt hållna bestämmelser kan vara att föredra skulle det ligga nära till hands att föreslå en bestämmelse om utvisning som korresponderar mot den nyss berörda avvisningsbestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 3 i 1989 års utlänningslag. Detta skulle innebära att utvisning skulle kunna ske av en utlänning på den grunden att han kan antas komma att begå brott utan att någon lagföring för brottslig verksamhet behöver ha ägt rum. Regler av detta slag finns i vissa främmande länder.

En sådan bestämmelse skulle emellertid som kommittén ser det hos oss vara otänkbar av andra skäl. Den skulle bli tillämplig i ojämförligt många flera fall än dem som man i detta sammanhang verkligen är ute efter. Till skillnad från den nuvarande terroristlagstiftningen skulle den därmed få en ganska ingripande betydelse för här i landet bosatta utlänningars trygghet och ge underlag för en allmän oro bland sådana invandrare. Som kommittén har angett i avsnitt 9.2 kan lösningar med sådana konsekvenser inte godtas.

Som har berörts förut fanns det i 1954 års utlänningslag en allmän bestämmelse (34 §) om att regeringen kunde utvisa en utlänning dels - liksom för närvarande - när det var påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, dels när det eljest var påkallat "i statens intresse" (s.k. politisk utvisning). Bestämmelsen kunde också användas för att ställa utlänningar under uppsikt här i riket. I sistnämnda hänseende tillämpades bestämmelsen vid några

enstaka tillfällen, men utvisning torde aldrig någonsin ha ägt rum på denna grund. Bestämmelsen måste emellertid i och för sig anses ha varit tillämplig även vid befarade terroristaktioner (jfr prop. 1971:109 s. 12 och prot. 1971:69 s. 149). Det är inte uteslutet att man, om denna ordning hade behållits, skulle ha undgått en del svårigheter som gett sig till känna vid tillämpningen av terroristlagstiftningen. Kommittén vill dock inte förorda att man återgår till en sådan regel, som i olika sammanhang har betecknats som diffus och "kautschukbetonad" (se bl.a. prot. 1974:67 s. 49).

Kommittén har diskuterat två ytterligare lagtekniska lösningar när det gäller att välja ett kriterium för utvisning vid befarad terrorism. Båda innebär att det nuvarande organisationsrekvisitet av förut anförda skäl slopas. Det ena alternativet skulle innebära att man - vid sidan av den nuvarande möjligheten för regeringen att besluta om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet - inför en möjlighet till sådana beslut i fall då en utlänning anses utgöra en allvarlig fara för allmän säkerhet. Enligt det andra alternativet skulle grunden för utvisning i huvudsak sammanfalla med det personliga rekvisitet i dess nuvarande utformning enligt 1989 års terroristlag. Utvisning av en utlänning skulle alltså få beslutas, om det med hänsyn till vad som är känt om hans tidigare verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i riket medverkar till terroristhandlingar.

Det förstnämnda av dessa båda alternativ - som har förebild i en del främmande länders lagstiftning - skulle erbjuda vissa fördelar från de synpunkter som i det föregående har anförts till förmån för en mera allmän reglering än den nuvarande. Det har emellertid också nackdelar. Från traditionella rättssäkerhetssynpunkter skulle det otvivelaktigt innebära en försvagning, och tillämpningen skulle, även om den läggs i regeringens hand, bli mera svårkontrollerad än nu. Det är inte

uteslutet att en så allmän regel skulle kunna ge underlag för onödiga missuppfattningar bland utlänningar i allmänhet som vistas i vårt land. Även med en sådan regel skulle vidare en utlänning som blev föremål för dess tillämpning ofrånkomligen i praktiken bli utpekad som en farlig person, och man skulle alltså knappast mer än marginellt undgå den nuvarande lagstiftningens s.k. stämplingseffekter. Slutligen får den nu diskuterade lösningen anses svårförenlig med de direktiv som kommittén har att följa.

Kommittén har därför stannat för att förorda det andra av de båda nyss diskuterade alternativen, vilket innebär att grunden för utvisning i huvudsak kommer att sammanfalla med det personliga rekvisitet i den utformning som det har enligt 1989 års terroristlag.

Kommittén anser sig inte ha anledning att föreslå några preciseringar av den innebörden att det befarade brottet skall vara av viss svårhetsgrad eller att bevisningens styrka skall vara särskilt kvalificerad. Även om man bortser från de invändningar som bl.a. från säkerhetssynpunkt skulle kunna riktas mot sådana lösningar, skulle en ändring av bestämmelserna i denna riktning i viss utsträckning kunna få ogynnsamma effekter från de synpunkter som har angetts i det föregående. Stämplingseffekterna skulle sålunda närmast förstärkas.

Vissa justeringar i preciserande riktning bör emellertid göras. När det till en början gäller förhållandet mellan avvisning eller utvisning enligt utlänningslagens vanliga regler å ena sidan och utvisning enligt terroristlagstiftningen å den andra, anser kommittén att åtgärder enligt det förra regelsystemet i princip bör ha företräde. Detta ligger i linje med kommitténs uppfattning att det innebär fördelar både för de berörda och för det åsyftade resultatet att man så långt möjligt undviker att peka ut en person som presumtiv terrorist och därmed försvårar

verkställigheten av ett utvisningsbeslut. Skall en utlänning avvisas eller utvisas enligt utlänningslagens vanliga regler, saknas alltså skäl att ta upp frågan om tillämpning av terroristbestämmelserna. Enligt kommitténs mening bör detta uttryckligen anges i lagen, så att osäkerhet på denna punkt undanröjs. Vad som har sagts nu bör givetvis inte hindra att frågan om utvisning enligt terroristbestämmelserna tas upp i ett fall då det visserligen är möjligt att avvisning eller utvisning kan ske enligt utlänningslagens allmänna regler men frågan härom är svårbedömd eller fordrar tidskrävande utredning.

Vidare bör det enligt kommitténs mening uttryckligen anges i lagen att utvisning förutsätter att en brottslig gärning kan befaras. Även om detta måste antas vara avsikten också med nuvarande formulering, kan lagens avfattning möjligen i vissa fall ge anledning till tvekan på den punkten.

För tillämpning av terroristbestämmelserna krävs för närvarande att utlänningen med hänsyn till vad som är känt om hans tidigare verksamhet "eller i övrigt" kan befaras medverka till terroristaktioner. Formuleringen återgår på 1975 års promemorieförslag där det stod "eller eljest". Redan vid remissbehandlingen av det förslaget invände statens invandrarverk mot detta uttryck, som verket fann alltför vagt, om det skulle tilläggas självständig betydelse vid sidan av utlänningens tidigare verksamhet (se prop. 1975/76:18 s. 85). Kommittén instämmer i synpunkten och anser att en viss justering i detta avseende bör göras.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att den grundläggande regeln om utvisning bör formuleras så, att en utlänning som inte skall avvisas eller utvisas enligt utlänningslagens vanliga regler skall kunna utvisas enligt terroristbestämmelserna, om det med hänsyn till vad som är känt om hans tidigare verksamhet och övriga

omständigheter kan befaras att han kommer att medverka till en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Härutöver anser kommittén, som redan förutskickats, att en justering i terroristlagstiftningen bör göras med sikte på medverkan till brott i främmande stater. Kommittén övergår nu till att behandla denna fråga.

9.3.4 Medverkan till terroristaktioner i främmande stater

I sin nuvarande lydelse förutsätter terroristbestämmelserna för sin tillämplighet att såväl den ifrågavarande organisationen eller gruppen som den berörde utlänningen själv kan antas komma att begå terroristhandlingar i Sverige. Befarade terrorhandlingar i andra länder kan alltså inte åberopas som självständig grund för bedömningen, låt vara att det i sådana fall givetvis oftast finns skäl att hysa farhågor också för sådana handlingar i Sverige.

Kommittén har i det föregående uttalat sig för att organisationsrekvisitet slopas. Det återstår att diskutera om det personliga rekvisitet även i fortsättningen bör vara formulerat så att det inte skall kunna vara en tillräcklig förutsättning för terroristbestämmelsernas tillämplighet att en utlänning kan befaras medverka i en terroristaktion i främmande stat.

Sverige bör i enlighet med vad kommittén förut har framhållit inte bli eller betraktas som ett land där medlemmar av internationella terroristorganisationer kan räkna med att finna en fristad, under förutsättning att de inte planerar terrordåd i Sverige. För närvarande finns otvivelaktigt en viss risk för en sådan utveckling. I den rapport om säkerhetspolisens arbetsmetoder som

överlämnats till SÄPO-kommittén uttalar sålunda den särskilde utredaren att han funnit det ställt utom allt tvivel att Sverige i vissa fall har använts som utgångspunkt för planering och stöd av terroristisk verksamhet i andra länder.

Med hänsyn såväl till vikten av internationell solidaritet på förevarande område som till våra egna säkerhetsintressen bör en fortsatt utveckling i denna riktning motverkas. Detta talar med styrka för att bestämmelsernas tillämpningsområde utvidgas, så att även risken för våldshandlingar i främmande stater kan beaktas.

I tidigare lagstiftningssammanhang har begränsningen till befarade brott i Sverige motiverats med att terroristbestämmelserna inte bör få en sådan utformning att de kan tillämpas exempelvis på befrielseörelser som för en väpnad kamp i sitt hemland (prop. 1973:37 s. 21 och 1975/76:18 s. 155). Även den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har understrukit detta i samband med att den avstyrkt tanken på en utvidgning av terroristbestämmelserna i den riktning som nu diskuteras (se ovan under 7.2).

Också enligt kommitténs mening är det av grundläggande betydelse att terroristbestämmelserna inte skall kunna tillämpas gentemot befrielseorganisationer och liknande rörelser. Detta utesluter emellertid inte att lagen ger utrymme för beaktande av risken för renodlade terroristaktioner i främmande länder. Det gäller att finna en lagteknisk lösning som ger möjlighet till detta utan att medge att medlemmar av befrielseorganisationer och liknande grupper kan träffas av bestämmelserna.

Kommittén vill i detta hänseende peka på att den i föregående avsnitt föreslagit att det uttryckligen sägs i lagen att en brottslig gärning skall kunna befaras för att terroristbestämmelserna skall bli tillämpliga. Denna

precisering är inte oviktig från de synpunkter som är aktuella nu.

Alldeles klart är sålunda till en början att sådant våld, som under iakttagande av folkrättsliga regler begås inom ramen för väpnade konflikter mellan stater, inte utgör någon brottslig handling. Folkrättsliga principer hindrar att den som använt våld under dessa förhållanden ställs till ansvar för det vare sig i någon av de i konflikten inblandade staterna eller i någon annan stat. För svensk del följer av 2 kap. 7 § brottsbalken att något straffrättsligt ansvar i sådant fall aldrig kan bli aktuellt.

När det gäller inbördeskrig och andra icke-internationella väpnade konflikter är den folkrättsliga regleringen endast fragmentarisk. På detta område gäller, förutom sedvanerätt, 1977 års andra tilläggsprotokoll till 1947 års Genève-konventioner rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter. Detta protokoll, som ratificerats av Sverige år 1979, har tillämpning på en nationell väpnad konflikt som äger rum mellan å ena sidan en konventionsstats stridskrafter och å den andra upproriska väpnade styrkor eller andra organiserade grupper, som under ansvarigt kommando utövar sådan kontroll över en del av territoriet att de kan utföra sammanhängande och samordnade militära operationer.

Protokollet utesluter inte att den i konflikten segrande sidan ställer medlemmar från den besegrade sidan till straffrättsligt ansvar, även om betydelsefulla begränsningar har lagts fast i detta hänseende (art. 4). Det finns inte heller någon uttrycklig regel som tar sikte på möjligheten till lagföring i utomstående stat. Det torde emellertid följa av sedvanerätt - s.k. allmän folkrätt - att lagföring i en utomstående stat inte sker för deltagande i militära operationer i ett sådant fall som omfattas av protokollet. Detta torde i så fall

enligt svenskt betraktelsesätt inte utgöra någon brottslig handling.

Redan kommitténs förslag om en uttrycklig markering i lagstiftningen av att endast befarade brottsliga gärningar skall utgöra grund för tillämpning av terroristbestämmelserna torde alltså innebära en begränsning från de synpunkter som är aktuella nu. Räckvidden av denna begränsning är emellertid i avsaknad av svensk rättspraxis på området något osäker. Om terroristbestämmelsernas tillämpningsområde utvidgas så att befarade terroristdåd i främmande stater skall kunna beaktas, behövs därför ytterligare någon begränsning.

Närmast till hands synes då vara att falla tillbaka på de inskränkningar i möjligheten att bevilja utlämning för politisk brottslighet som har kommit till uttryck i utlämningslagstiftningen.

I 6 § första stycket lagen (1957:668) om utlämning för brott anges sålunda att utlämning inte får ske för politiskt brott. Med politiskt brott avses i detta stycke s.k. absolut-politiska brott, dvs. brott som riktar sig direkt mot staten, såsom uppror och spioneri.

Relativt-politiska brott, dvs. gärningar som frånsett det politiska momentet är straffbara som vanliga brott - t.ex. mord - behandlas i andra stycket av samma paragraf. Det anges där att om ett politiskt brott dessutom innefattar brott av icke politisk beskaffenhet, utlämning för det brottet får beviljas under förutsättning att gärningen med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet bedöms ha övervägande karaktär av ett icke politiskt brott. Avsikten har varit att de objektiva omständigheterna vid brottet skall tilläggas avgörande betydelse, så att utlämning skall kunna beviljas t.ex. för ett mord av politisk hämnd eller ett brott som annars har begåtts utan samband med något verkligt försök att

omstörta den bestående politiska ordningen (NJA II 1913 s. 336 - 340, särskilt s. 339).

Tolkningen av bestämmelsen har belysts i rättsfallet NJA 1972 s. 358, där högsta domstolen inte fann hinder föreligga mot utlämning till USA av en medborgare i Taiwan som i New York försökt mörda Taiwans vice premiärminister. Högsta domstolen uttalade bl.a. att mordförsöket hade begåtts utan något verkligt försök att omstörta den politiska ordningen i Taiwan och närmast var att betrakta som en isolerad våldshandling.

Genom att anknyta till begreppet politiskt brott - som alltså utgör ett inom utlämningslagstiftningen vedertaget begrepp - når men enligt kommitténs mening en naturlig och adekvat begränsning av det slag som nu åsyftas. Kommittén föreslår således att även fara för att en utlämning i främmande stat skall begå eller medverka till en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften skall kunna ligga till grund för utvisning av honom från vårt land. Undantag skall dock göras för en sådan gärning i främmande stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

Självfallet betyder inte detta att Sverige under alla förhållanden skall vara skyldigt att bereda en fristad åt den som kan antas medverka i ett organiserat försök att omstörta den politiska ordningen i en annan stat. Denna fråga bör emellertid bedömas utifrån andra regler än terroristlagstiftningen. Ytterligare bör påpekas att - som kommittén återkommer till i det följande - avsikten är att tillämpningen av terroristlagstiftningen skall ligga i regeringens hand och att regeringen därför får handlingsutrymme i förekommande gränsfall. Häri ligger en betydelsefull garanti för att den nya regeln kommer att tillämpas på ett sätt som står i samklang med de betraktelsesätt som gör sig gällande inom ramen för vår utrikespolitik på området.

En särskild fråga är om det skall ställas ett krav på fara för medverkan här i riket till ett terroristdåd i främmande stat, för att terroristbestämmelserna skall bli tillämpliga. Enligt kommitténs mening är detta överflödigt. Eftersom terroristdåd regelmässigt föregås av stämpling och annan straffbar planering, skulle ett sådant krav knappast få någon självständig betydelse utan endast i onödan komplicera lagtexten. Även om endast sådan medverkan som kan befaras äga rum här i landet skulle få beaktas, skulle bestämmelserna i de fall som det här gäller normalt ändå bli tillämpliga med hänsyn till att i vart fall stämpling till brott här i landet kan befaras.

Slutligen bör till undvikande av missförstånd understrykas att den praktiska betydelsen av den nu föreslagna regleringen inte bör överdrivas. I de allra flesta fall förhåller det sig givetvis så att, om en utlänning anses representera en fara för terroristhandlingar utomlands, fara också föreligger för sådana handlingar här i landet, om han får tillstånd att uppehålla sig här. Att terroristlagstiftningen enligt kommitténs förslag skall ge möjlighet att beakta även risk för terrorhandlingar utomlands är en fråga principiella synpunkter betydelsefull markering, men skillnaden i tillämpningen i förhållande till nuvarande ordning blir sannolikt ganska marginell.

9.4 Inskränkningar, villkor och tvångsmedel när avlägsnandebeslut ej kan verkställas

9.4.1 Allmän bakgrund

Det ligger i sakens natur att de utlänningar som medverkat till eller misstänks för att vilja planera politiska våldsdåd ofta löper risk för förföljelse av politiska skäl i hemlandet och även i övrigt uppfyller de kriterier som gäller för att betraktas som flyktingar. Enligt 1951

års Genève-konvention angående flyktingars rättsliga ställning gäller som huvudregel att en flykting som lovligen uppehåller sig inom en fördragsslutande stats område inte får utvisas. Undantag görs dock i konventionen för utvisning som sker "på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen." Även från det förbud som i konventionen föreskrivs mot utvisning av en flykting till område där han hotas av förföljelse finns liknande undantag, nämligen för fall då det föreligger skälig anledning att betrakta utlänningen som en fara för säkerheten eller när han på grund av lagakraftätagande dom för synnerligen grovt brott utgör en "samhällsfara". Mot denna bakgrund medger 1989 års utlänningslag - liksom sina närmaste föregångare - att även en flykting kan vägras asyl, om det finns synnerliga skäl.

Det är emellertid en svensk tradition att normalt tillerkänna flyktingar asylrätt även i fall då våra konventionsförpliktelser och andra folkrättsliga principer i och för sig inte tvingar oss till det. Vi sänder i allmänhet inte ens en utlänning som begått ett våldsdåd av allvarligt slag till ett land där han löper risk för politisk förföljelse eller ej är skyddad mot att vidarebefordras till ett sådant land. Vid tillkomsten av 1973 års terroristlag var det en utgångspunkt att denna vidsträckta asylrätt skulle bevaras oinskränkt. Kommittén anser att samma ställningstagande bör göras i dag. Som i olika sammanhang anförts, bl.a. av justitieutskottet (se JuU 1975/76:1y och 1976/77:36), måste dock en prövning göras i varje särskilt fall. Det bör emellertid ytterligare nämnas att utlänningslagen numera innehåller ett undantagslöst förbud mot att en avvisning eller en utvisning verkställs till ett land där utlänningen riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr eller till ett land varifrån han inte skulle vara skyddad mot vidarebefordran till ett sådant land.

Vad som har anförts nu innebär att vi med öppna ögon kan tänkas tillåta även en terrorist att vistas i Sverige, om han behöver vårt skydd mot politisk förföljelse i annat land eller mot ett där hotande dödsstraff. Det har ansetts att vi med denna utgångspunkt i gengäld rimligen måste ha en ordning som gör det möjligt för oss att effektivt övervaka sådana politiska flyktingar som, på grund av att de kan misstänkas för planering av terroristaktioner, utgör en fara för svenska medborgares och utländska invandrares trygghet. Det är mot denna bakgrund som reglerna om frihetsinskränkande föreskrifter och tvångsmedel i spaningssyfte skall ses.

Kommittén anser att det principiella synsätt som i enlighet härmed ligger till grund för dessa regler är naturligt och befogat. Har vi väl gjort den bedömningen att en utlänning representerar en betydande fara för terroraktioner, skulle det knappast vara följdriktigt om vi inte kunde sörja för att han underkastas särskild kontroll för det fall att han får tillstånd att stanna här i landet.

Mot regleringen har invänts att den skulle ha en diskriminerande karaktär, eftersom den riktar sig endast mot utlänningar. Denna invändning är enligt kommitténs mening inte hållbar. Regleringen ger inte uttryck för någon diskriminering gentemot utlänningar i allmänhet. Den får legitimitet just genom att den är tillämplig endast gentemot en liten grupp extremister som efter prövning i vederbörlig ordning inte betraktas som önskvärda i Sverige och som vi inte av folkrättsliga skäl är skyldiga att låta stanna kvar, men som ändå tillåts att vistas här av humanitära skäl. Att ge regler av det slag som det här är fråga om tillämplighet i andra fall - vare sig gentemot utlänningar eller mot svenska medborgare - skulle enligt kommitténs mening knappast vara tänkbart av hänsyn till grundläggande svenska rättstraditioner.

Ytterligare har invänts att reglerna skulle vara inkonsekventa så till vida att de syftar till att bereda skydd endast mot en viss sorts brottslighet. Härvid har påpekats att den som tillåts stanna i Sverige på grund av politiskt flyktingskap kan tänkas vara benägen att begå allvarliga brott här i landet, vilka inte har samband med terrorism. För sådana fall - det kan exempelvis gälla narkotikabrottslighet - gäller inga motsvarande bestämmelser om inskränkningar i rörelsefriheten eller förebyggande tvångsmedel.

Den politiska terrorismen är dock i många avseenden speciell. Den får sin särskilda prägel av att de som planerar och utför terroristaktioner regelmässigt upplever sig själva föra en kamp för ideella mål, inte sällan med närmast religiös övertygelse eller fanatism. Ofta gäller ovillkorlig lydnadsplikt gentemot den organisation som de tillhör, och risken för brott kan därvid vara konstaterbar på ett annat sätt än som gäller för kriminalitet i allmänhet. Detta innebär vidare att de kan vara beredda att offra sitt liv för att förverkliga de politiska målen och att gå till väga med en kallblodighet och skoningslöshet som åtminstone typiskt sett är främmande vid de flesta övriga allvarliga brott. Till bilden hör också att verksamheten ofta planeras och utförs i hemliga och konspirativa former.

Det måste alltså enligt kommitténs mening i och för sig anses vara legitimt att vi försöker bereda oss ett särskilt skydd mot personer som kan misstänkas för att ämna planera terrorhandlingar och som därför ej över huvud taget skulle ha fått komma in i eller stanna i vårt land, om de inte hade behövt skydd mot politisk förföljelse, dödsstraff eller liknande. Detta är en av utgångspunkterna för kommitténs fortsatta överväganden.

Å andra sidan vill kommittén framhålla att det inte är någon självklarhet att en utlänning på vilken terrorist-

lagstiftningen är tillämplig skall vara underkastad inskränkningar och villkor för vistelsen i Sverige och andra bestämmelser i samma syfte. Vi kan visserligen bestämma att han inte skall få stanna här i landet, om inga asylrättsliga eller liknande skäl hindrar att han avlägsnas ur riket. Får utlänningen emellertid lov att stanna, måste en avvägning ske gentemot den för vår invandringspolitik grundläggande principen om likabehandling mellan svenska och utländska medborgare. Denna princip gör sig dock uppenbarligen inte så starkt gällande när det som här är fråga om personer som har utvisats ur riket och den måste liksom nu kunna genombrytas i här aktuella fall. Detta bör emellertid inte ske med någon automatik, utan som ett resultat av en avvägning av de olika intressen som står mot varandra.

9.4.2 Inskränkningar och villkor

Om ett beslut angående avvisning eller utvisning inte kan verkställas, får regeringen föreskriva inskränkningar och villkor i fråga om utlänningens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt. Sådana föreskrifter får också meddelas när det behövs av hänsyn till rikets säkerhet (17 § i 1989 års terroristlag och 4 kap. 11 § utlänningslagen).

Motsvarande möjlighet att meddela inskränkningar och villkor fanns redan i 1973 års terroristlag, som i detta avseende i sin tur gick tillbaka på 1954 års utlänningslag. I båda dessa lagar angavs dock utan närmare specificering att regeringen kunde föreskriva inskränkningar och villkor för den berörde utlänningens vistelse i Sverige. Preciseringsen till de frihetsinskränkningar som nu anges i lagen tillkom genom lagstiftning år 1975.

I de fåtaliga fall då regeringen har fattat beslut av det slag som är aktuellt nu har föreskriften brukat få

den innebörden att utlänningen får vistas endast inom en viss kommun (vanligen den där han upphöll sig när beslutet meddelades) och att han regelbundet skall anmäla sig hos polisen (vanligen tre gånger i veckan). Vidare brukar rikspolisstyrelsen bemyndigas att meddela tillfälliga undantag. Enligt förarbetena kan den tillåtna vistelseorten begränsas till del av kommun, men detta synes inte ha förekommit i praktiken.

Motiven till reglerna om inskränkningar och villkor är ganska sparsamma när det gäller frågan vilket syfte åtgärder av detta slag i första hand skall tillgodose. Ursprungligen synes man snarast haft i tankarna fall då hänsyn till rikets säkerhet eller annat viktigt statsintresse gjorde det nödvändigt att hindra en utlänning från att vistas på en viss plats (jfr NJA II 1954 s. 166). Självfallet gäller emellertid att begränsningarna kan ha olika ändamål beroende på om de ålagts av hänsyn till rikets säkerhet eller för att bereda skydd mot terrorism. I det senare fallet får numera anses gälla att det är önskvärdheten att polisen utan alltför stora ansträngningar och resursinsatser skall kunna hålla de berörda utlänningarna under erforderlig uppsikt som motiverar att föreskrifter av aktuellt slag meddelas.

Man skulle emellertid också kunna tänka sig andra syften med att meddela föreskrifter om begränsning av vistelseort. I den mån flera medlemmar av en som farlig betraktad organisation samtidigt vistas i Sverige skulle det kunna i viss mån motverka gemensam planering av aktioner och andra konspirationer, om medlemmarna åläggs olika vistelseorter och på så sätt sprids över landet. Föreskrifterna skulle också kunna tänkas ha en preventiv funktion så till vida att medlemmarna av en sådan organisation kunde förutsättas undvika att ta sin tillflykt just till Sverige, eftersom det är känt att man här sannolikt kommer att åläggas begränsningar i rörelsefriheten. Det torde emellertid inte vara avsett eller

önskvärt att föreskrifter skall meddelas i ett uttalat syfte av sådant slag, även om dessa eventuella effekter givetvis typiskt sett inte kan framstå som oönskade.

För närvarande finns i Sverige nio turkiska medborgare, medlemmar av eller anknutna till Kurdistans Arbetarparti (PKK), beträffande vilka inskränkningar och villkor av nu avsett slag har meddelats. Det skedde i samband med att regeringen år 1984 beslutade att utvisa dem ur riket men förordnade att utvisningsbesluten tills vidare inte skulle verkställas. Besluten gäller fortfarande beträffande sju av dessa; i några fall har dock lättnader fastställts.

Dessa fall har gett upphov till en delvis ganska livlig allmän debatt. Den har sammanhängt bl.a. med att flera av de berörda turkiska medborgarna öppet har protesterat mot besluten samt förklarat att de inte kan finna sig i dessa begränsningar i rörelsefriheten och inte heller kommer att respektera dem. Överträdelse och lagföringar på grund härav har också varit talrika. Den vanliga påföljden vid överträdelse har varit en månads fängelse.

De aktuella fallen illustrerar en problematik som inte närmare har diskuterats vare sig vid den ursprungliga terroristlagens tillkomst eller vid de översyner som har ägt rum, nämligen hur länge föreskrifter av här ifrågasatt slag rimligen skall få bestå. Denna fråga måste övervägas generellt och inte bara med avseende på de nu aktuella fallen. Det är fullt tänkbart att liknande situationer kan uppstå i framtiden.

Av skäl som har anförts under 9.4.1 anser kommittén det i och för sig både legitimt och befogat att vissa inskränkningar i rörelsefriheten skall kunna åläggas presumtiva terrorister som av asylrättsliga skäl tillåts att vistas i Sverige. Sådana inskränkningar är emellertid till sin natur närmast avpassade för en kortare över-

gångstid om ett eller ett par år, efter vars utgång man räknar med att utvisningsbeslutet skall kunna verkställas. I de aktuella fallen står man möjligen inför perspektivet att de berörda utlänningarna under överskådlig tid kommer att stanna kvar i Sverige. Föreskrifterna blir därmed alltmera svårhanterliga och efterlevnaden mycket svår att effektivt kontrollera. Givetvis ökar också påfrestningarna för den enskilde efter hand som han kanske i många hänseenden anpassar sig till det svenska samhället. Även för omgivningen och allmänheten kommer inskränkningarna med tiden att te sig svårbegripliga. Detta gäller så mycket mera som det av sekretessskäl inte alltid är möjligt att ge offentlighet åt bakgrunden till besluten. Eftersom de förebyggande effekterna är svåra att mäta, kan det anförda ge anledning till frågan, om möjligheten att vidmakthålla frihetsinskränkningar av aktuellt slag i längden är värd sitt pris.

Till vad som har sagts nu kommer att ett antagande om en persons benägenhet att medverka i terrorhandlingar åtminstone typiskt sett avtar i styrka allteftersom tiden går utan att antagandet blir uttryckligen bekräftat. Även om skäl skulle kvarstå för ett sådant antagande, kan hävdas att det skulle ligga i linje med vår vidsträckta tillämpning av asylrätten att i varje fall efter en tid tillerkänna även de utlänningar som det här är fråga om den rörelsefrihet som gäller för utlänningar i allmänhet. Det är också rent allmänt sett tvivelaktigt att under obegränsad tid upprätthålla ett straffsanktionerat förbud, om vilket man vet att det endast med svårighet kan övervakas och oupphörligen kommer att överträdas.

Från rent rättslig synpunkt har högsta domstolen (HD) i de i avsnitt 4.5 redovisade avgörandena anført, att det med tanke på den vikt som måste fästas vid regeringsformens skydd för den personliga friheten kan sättas i fråga, om inte en utlännings situation vid ett mycket långvarigt förbud att lämna en kommun i förening med en

anmälningsplikt kan i sådan grad likna ett frihetsberövande, att regeringsformens regler härom kan bli tillämpliga åtminstone analogt. Detta skulle betyda att föreskrifterna i sådana fall måste prövas av domstol. Liksom när det gäller tillämpningen av Europakonventionen bör härvid enligt HD göras en samlad bedömning av förbudets verkningar.

Kommittén har av skäl som nu anförts allvarligt övervägt om det skulle vara möjligt att införa en regel av innebörd att inskränkningar och villkor för en utlännings vistelse i Sverige i här avsedda fall alltid skall upphöra att gälla efter en viss tid. Kommittén har emellertid stannat för att den inte kan ställa sig bakom en sådan ordning. Även om en sådan tid skulle göras förhållandevis lång, kan man förutse att de berörda personerna i många fall skulle behålla anknytningen till den ifrågavarande organisationen och eventuellt även i fortsättningen vara underkastade ovillkorlig lydnadsplikt. Man måste räkna med att det efter utgången av en sådan tid kan uppkomma allvarliga indikationer på att en aktion av ett eller annat slag planeras, som medför att det snarast blir mer angeläget än tidigare att begränsningar i rörelsefriheten upprätthålls. Viss information som lämnats kommittén angående de för närvarande aktuella fallen talar vidare för att dessa begränsningar har bidragit till att polisen kunnat erhålla spaningsunderlag som haft betydelse för den nödvändiga beredskapen. Från polishåll anser man de nuvarande reglerna mycket värdefulla även med vetskap om att överträdelser är vanliga.

En tänkbar ordning skulle emellertid kunna vara att föreskrifter av den ingripande naturen att de exempelvis förbjuder vistelse utanför en viss kommun inte skulle få vidmakthållas efter en viss tid. Om föreskrifter fortfarande bedöms som erforderliga, skulle de få begränsas till att avse anmälningsplikt, som i så fall skulle kunna fullgöras hos vilken polismyndighet i landet som helst.

En sådan ordning anses visserligen, enligt vad kommittén har inhämtat, från polisens håll vara ägnad att i påtaglig grad försvåra dess arbete. Den är emellertid från övervakningssynpunkt uppenbarligen bättre än om föreskrifter över huvud taget inte finns meddelade, och de svårigheter som uppstår för polisen måste vägas mot lättnaderna för den berörde.

Men en sådan förändring skulle ingalunda lösa alla problem. En anmälningssplikt skulle sannolikt allttjämt uppfattas som en ganska ingripande begränsning av den personliga friheten. Inte minst vad som framkommit i de båda mål som avgjorts av HD ger vid handen att man måste räkna med att de berörda ofta kommer att vägra fullgöra plikten, och de hanteringssvårigheter som hänför sig till beivrande av överträdelser skulle alltså kvarstå. I den allmänna debatten skulle man säkerligen efter en tid ifrågasätta berättigandet även av anmälningssplikten, och i bilden finns fortfarande problemet att de omständigheter som bildar grund för besluten i allmänhet inte kan offentliggöras.

Kommittén har stannat för att föreslå följande ordning. Regeringen skall även i fortsättningen, i samband med inhibering av ett beslut om avlägsnande ur riket av en presumtiv terrorist, kunna föreskriva inskränkningar och villkor för utlänningens fortsatta vistelse här i landet. Liksom nu skall ett sådant beslut föregås av förhandling i saken inför domstol. Man torde ha anledning att räkna med att inskränkningar och villkor för vistelsen i Sverige i flertalet fall fastställs åtminstone för ett inledningsskede när en utlänning tillåts stanna i landet trots ett utvisningsbeslut enligt terroristbestämmelserna. Med hänvisning till vad som anförts under 9.4.1 vill kommittén emellertid framhålla att det här aldrig bör få bli frågan om någon automatik, utan att en särskild intresseavvägning måste göras, varvid man får väga de vinster från övervakningssynpunkt som man tror sig kunna

uppnå i det enskilda fallet mot de motstående intressen som gör sig gällande.

Ett beslut från regeringens sida om inskränkningar och villkor skall enligt vad kommittén föreslår gälla bara under högst tre år. Bedöms det som påkallat att föreskrifter gäller även för tiden därefter, skall en påtaglig risk krävas för att utlänningen kommer att medverka till terroraktioner. Detta innebär att omständigheterna måste vara sådana att det finns välgrundad anledning befara terrorhandlingar från utlänningens sida, t.ex. på grund av att nya indikationer av allvarlig art har framkommit efter det ursprungliga beslutet. Som närmare skall utvecklas i avsnitt 9.6 är kommitténs tanke vidare att frågan om att meddela inskränkningar och villkor för tiden efter treårsfristens utgång skall prövas av domstol på ansökan av rikspolisstyrelsen, och domstolen skall kunna fastställa sådana föreskrifter endast för tre år i sänder. Ofta torde det därvid - om det över huvud taget bedöms föreligga skäl för fortsatta föreskrifter - finnas anledning att låta dessa stanna vid åläggande av anmälningsplikt. Domstolens beslut skall efter överklagande från utlänningen eller rikspolisstyrelsens sida kunna överprövas i vanlig ordning, dvs. av hovrätt och - om prövningstillstånd meddelas - av HD.

I avsnitt 9.6 motiverar kommittén detta förslag ytterligare och redogör också närmare för hur det förutsatta domstolsförfarandet bör gestalta sig. I det sammanhanget diskuteras också om prövningen bör ankomma på allmän domstol eller förvaltningsdomstol.

De av HD i mars 1989 meddelade avgörandena aktualiserar vidare frågan om någon yttersta tidsgräns för varaktigheten av sådana inskränkningar och villkor som kan åläggas en utlänning lämpligen bör fastställas. HD har nämligen satt i fråga om inte en utlännings situation vid ett mycket långvarigt förbud att lämna en kommun i

förening med en anmälningsskyldighet kan i sådan grad likna ett frihetsberövande, att regeringsformens regler härom kan bli tillämpliga åtminstone analogt.

Från svensk konstitutionell synpunkt är en sådan yttersta tidsgräns inte nödvändig, om det i enlighet med vad som nyss har förutsatts skall ankomma på domstol att pröva frågan om inskränkningar och villkor när en tid av tre år har förflutit sedan dessa ursprungligen fastställts. Frågan kommer emellertid i ett annat läge, om en bedömning motsvarande den som kommit till uttryck i HD:s avgöranden skulle göras vid tillämpning av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Denna konvention kan nämligen över huvud taget inte anses tillåta att frihetsberövande sker enbart i ett så allmänt brottsförebyggande syfte som det här är fråga om (jfr avsnitt 6.2).

Det finns dock knappast något stöd för ett antagande att Europakommissionen eller Europadomstolen skulle jämställa inskränkningar och villkor enligt terroristbestämmelserna med frihetsberövande även om föreskrifterna gällt under lång tid. Om mot förmodan en sådan bedömning skulle göras av Europarådsorganen, måste det röra sig om föreskrifter som har kommit att få en utomordentligt lång giltighetstid. Att man från svensk sida med den av kommittén föreslagna ordningen för prövning skulle överskrida eller tangera en sådan giltighetstid ter sig helt osannolikt, särskilt som det i det föregående har förutsatts att det som regel skall finnas nya indikationer för att föreskrifterna skall kunna förlängas och att man i så fall om möjligt skall låta dessa stanna vid åläggande av anmälningsskyldighet. Till detta kommer att om det, mot vad kommittén räknar med, skulle meddelas avgöranden från Europarådsorganens sida som likväl tyder på att långvariga inskränkningar i rörelsefriheten skulle kunna jämföras med frihetsberövande, den svenska domstolen givetvis får anledning att väga in detta förhållande i sin prövning.

Kommittén anser därför att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå någon yttersta tidsgräns. En sådan skulle för övrigt kunna tänkas motverka sitt syfte. Om exempelvis en tidsgräns sattes till tio år, skulle erfarenhetsmässigt en viss risk finnas för att man i praktiken inriktar sig på sådana giltighetstider utan att detta är oundgängligen nödvändigt, något som i så fall skulle strida mot den ordning som kommittén strävar till att åstadkomma.

9.4.3 Tvångsåtgärder i spaningssyfte

I de fall då ett beslut om avvisning eller utvisning av en presumtiv terrorist inte verkställs av asylrättsliga eller humanitära skäl gäller för närvarande enligt 1989 års terroristlag (17 och 19 - 22 §§) att polisen kan besluta om husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning och att domstol kan tillåta telefonavlyssning liksom undersökning av brev m.m. Förutsättningen är att det bedöms vara av betydelse för att ta reda på om den berörda organisationen eller gruppen planlägger eller förbereder något terroristdåd; för telefonavlyssning och liknande åtgärder krävs synnerliga skäl. Någon konkret brottsmisstanke behöver emellertid inte finnas.

Bestämmelser av detta slag fanns redan i 1973 års terroristlag, och de har behållits vid de översyner av lagstiftningen som ägt rum.

I arbetsmarknadsdepartementets förut nämnda departementspromemoria från år 1975 föreslogs dock att bestämmelserna om tvångsåtgärder skulle slopas. Som skäl åberopades att tvångsåtgärderna innefattade långtgående ingrepp i enskilds personliga förhållanden och att bestämmelserna hade tillämpats i ytterst begränsad utsträckning.

Flertalet remissinstanser, däribland RÅ, invandrarverket och LO, godtog förslaget. LO framhöll att detta tillgodosåg den inom svensk invandringspolitik väsentliga principen om likabehandling av svenska och utländska medborgare genom att det medförde att tvångsåtgärder skulle kunna tillgripas bara vid brottsmisstanke. Förslaget avstyrktes emellertid av bl.a. JK, hovrätten för Västra Sverige och Svenska Arbetsgivareföreningen samt - mycket bestämt - av rikspolisstyrelsen. Enligt rikspolisstyrelsen kunde möjligheten att använda tvångsåtgärder i vissa lägen bli av avgörande betydelse för att förhindra terrorhandlingar.

I 1975 års proposition förordades att bestämmelserna om tvångsmedel skulle finnas kvar, vilket också blev riksdagens beslut. Departementschefen åberopade inte något egentligt sakskaal för sin ståndpunkt, utan hänvisade bara till ett pågående generellt lagstiftningsarbete beträffande telefonavlyssning, ett arbete som avslutats först genom den av riksdagen nyligen antagna prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor.

Kommittén har därför anledning att på nytt ställa frågan, om bestämmelserna om tvångsåtgärder bör finnas kvar eller om de bör kunna slopas eller ersättas av mera generella regler.

Tvångsmedel av det slag som terroristlagstiftningen ger utrymme för kan vidtas också med stöd av rättegångsbalkens vanliga regler. Enligt rättegångsbalken gäller emellertid andra och mera restriktiva förutsättningar. Dessutom har rättegångsbalkens regler en annan inriktning. Medan åtgärder enligt terroristbestämmelserna principiellt sett syftar till att förebygga terroristdåd, har åtgärder enligt rättegångsbalken till huvudsakligt ändamål att skaffa bevisning om redan begångna brott.

Det bör dock beaktas att det inte bara är fullbordade handlingar som utgör brott. Försök är också som regel straffbart, vid grova brott även förberedelse och vid mycket grova brott dessutom stämpling (med stämpling menas att någon i samråd med annan fattar beslut om att brottet skall begås, söker anstifta annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra brottet). Vid exempelvis mord och människorov är det också straffbart att underlåta att avslöja brott som är under planering.

För att husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning skall få företas enligt rättegångsbalken, måste det till en början - som det heter i balken - "förekomma anledning" att brott på vilket fängelse kan följa har förövats (28 kap. 1, 11 och 12 §§ RB). Det fordras alltså en viss konkret misstanke om ett specificerat brott. Redan i detta hänseende föreligger en betydelsefull skillnad i förhållande till terroristlagstiftningen. Enligt denna räcker det som nämnts med att åtgärden bedöms vara av betydelse för att utröna om brott planeras eller förbereds. Det behövs då bara en förhållandevis svag indikation på att det föreligger fara.

Vidare gäller som huvudregel enligt rättegångsbalken att husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning får företas bara på den som skäligen kan misstänkas för brottet. Härmed avses att bevisningen mot denne skall ha nått en viss styrka: vederbörande skall normalt delges misstanke om brottet. Husrannsakan och kroppsvisitation (men inte kroppsbesiktning) kan emellertid användas även mot annan, men då krävs det synnerliga skäl att man genom åtgärden skall få fram utredning om brottet.

Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående brott med lägst fängelse två år i straffskalan. En i detta sammanhang betydelsefull utvidgning av tillämpningsområdet som nyligen har trätt i kraft består i att tvångsmedlet dessutom får användas vid förundersökning

rörande försök, förberedelse och stämpling till ett brott med sådan straffskala, under förutsättning att förfarandet är straffbart. Vidare gäller emellertid att hemlig teleavlyssning - liksom det nyligen införda tvångsmedlet hemlig teleövervakning - får avse endast anläggning som innehas eller annars kan komma att begagnas av den som är skäligen misstänkt för brottet.

Även i dessa hänseenden föreligger påtagliga skillnader mellan rättegångsbalkens och terroristlagstiftningens regler. Bl.a. gäller att det enligt terroristlagstiftningen saknar avgörande betydelse om det finns anledning till någon misstanke mot just den person som drabbas av tvångsmedlet. Detta syftar nämligen till att se efter om organisationen eller gruppen som sådan planlägger eller förbereder en terroristhandling för att man skall få underlag för förebyggande åtgärder.

Även om bestämmelserna angående tvångsmedel i terroristlagstiftningen skulle slopas, skulle det uppenbarligen ändå i många fall finnas utrymme att företa motsvarande tvångsåtgärder gentemot presumtiva terrorister enligt rättegångsbalkens vanliga regler. I allmänhet skulle så kunna ske, om det finns skälig misstanke om att vederbörande själv är inbegripen i planering av någon terroristaktion, eftersom åtminstone stämpling till brott då normalt föreligger.

Men framför allt genom kravet på en specificerad och grundad brottsmisstanke inträder ändå en högst betydande skillnad i förhållande till dagsläget om denna del av terroristlagstiftningen slopas. Ett exempel erbjuder det fallet att det finns vissa indikationer på att en organisation som sådan förbereder ett terroristdåd men ingenting som pekar på att en viss bestämd i Sverige bosatt medlem av organisationen är inblandad. Det kan då bli svårt att finna stöd för att tillgripa tvångsmedel mot honom för att ta reda på om han t.ex. genom brev eller telefonsamtal

får underrättelser i saken som kan ge underlag för förebyggande skyddsåtgärder. Även i andra hänseenden skulle regleringen förlora i effektivitet på ett sätt som enligt kommitténs mening inte skulle vara försvarligt av hänsyn till den allmänna hotbild som man för närvarande och under överskådlig tid har att räkna med.

Kommittén har övervägt om man skulle kunna tillgodose det behov som sålunda föreligger genom generellt inriktade regler i rättegångsbalken. Det synes dock svårt att tänka sig en sådan lösning utan att drastiskt sänka skyddsnivån. Det är sålunda enligt kommitténs mening knappast tänkbart att införa möjligheter till tvångsmedel på så förhållandevis vaga grunder som terroristlagstiftningen ger utrymme för med sikte på att bereda skydd mot allvarlig brottslighet i allmänhet. Detta skulle förutsätta genomgripande förändringar i rättegångsbalkens regelsystem av en art som från principiella synpunkter skulle te sig ytterst tvivelaktig. Det är nämligen i och för sig ingen tvekan om att terroristlagstiftningens regler om tvångsmedel avviker från de rättssäkerhetskrav som av tradition har brukat upprätthållas i vårt land. Som förut har sagts får reglerna sin legitimitet just av det skälet att de riktar sig endast mot en mycket liten grupp personer som vi inte vill ha kvar i landet därför att de anses representera en fara, men som ändå tillåtit stanna här av humanitära skäl.

Vad som har anförts nu har lett kommittén till den slutsatsen att det för närvarande inte är tillrådligt att avstå från terroristlagstiftningens särskilda bestämmelser om tvångsmedel. Kommittén föreslår emellertid i tre hänseenden förändringar i förhållande till den nuvarande regleringen.

För det första. För närvarande är tvångsmedelsbestämmelserna i terroristlagen automatiskt tillämpliga så snart en utlänning har utvisats med stöd av denna lag men till

följd av ett inhibitionsbeslut ändå tillåtit att stanna kvar i landet. Av skäl som har anförts i slutet av avsnitt 9.4.1 anser kommittén att denna ordning från principiella synpunkter är mindre tillfredsställande. Har utlänningen tillåtit att stanna, bör en särskild avvägning göras, varvid bl.a. måste beaktas vikten av att principen om likabehandling av svenska och utländska medborgare genombryts bara i mycket angelägna fall. Kommittén föreslår därför att tvångsmedelsbestämmelsernas tillämplighet skall vara beroende av att regeringen förordnar härom.

För det andra. Som framgår av det förut anförda är det en förutsättning för befogenheten att företa tvångsmedel enligt terroristlagstiftningen att detta bedöms ha betydelse för att utröna om en organisation eller grupp planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften. Något minimistraff är inte föreskrivet.

Med utgångspunkt i terroristkommissionens uppräknings av brott som har aktualitet i förevarande sammanhang (prop. 1973:37 s. 51 ff) innebär detta att tvångsmedel kan aktualiseras exempelvis för att efterforska planläggning av olaga hot, rån eller utpressning. Brott av sådant slag kan givetvis ofta vara mycket allvarliga, men de är dock enligt kommitténs mening inte av den arten att de motiverar en tillämpning av de tvångsmedelsregler av det extraordinära slag som det här är fråga om. I dessa fall får det ordinära regelsystemet anses tillräckligt. Den kritik som på denna punkt riktats mot terroristlagstiftningen (se t.ex. Melander a.a. s. 81 ff) har sålunda enligt kommitténs åsikt visst fog.

Kommittén föreslår att en förutsättning för att i det särskilda fallet tillgripa tvångsmedel enligt terroristlagstiftningen skall vara att åtgärden bedöms ha betydelse för att utröna om en organisation eller grupp planlägger

eller förbereder en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften och för vilket minimistrafet är fängelse i två år. Härigenom garanteras att tvångsmedel kommer till användning bara i synnerligen allvarliga fall. Flertalet brott som är av den arten att tvångsmedel bör få företas på så förhållandevis vaga grunder som här är aktuella - såsom mord och människorov - har ett minimistraf som är högre än fängelse två år. Den angivna gränsen har valts bl.a. med tanke på grova fall av brottet kapning av luftfartyg, som rimligen bör tillhöra de kriminella handlingar som motiverar en tillämpning av den ifrågavarande särlagstiftningen.

För det tredje. Av samma skäl som dem som har åberopats ovan i avsnitt 9.4.2 beträffande inskränkningar och villkor för vistelse i Sverige anser kommittén att befogenheten att använda tvångsmedel bör göras tidsbegränsad. En sådan befogenhet bör gälla under tre år, räknat från dagen för utvisningsbeslutet. Förlängning bör kunna äga rum, men på samma sätt som har förordats under 9.4.2 bör detta förutsätta att det efter treårsfristens utgång finns en påtaglig risk för terroristbrottslighet från den berörde utlänningens sida. Beslut i frågan bör då fattas av domstol med möjlighet till överklagande.

Till den närmare avfattningen av bestämmelserna återkommer kommittén i avsnitt 9.6 och i specialmotiveringen.

Avslutningsvis vill kommittén understryka vikten av att lagföring enligt vanliga regler sker, om en här i riket bosatt såsom presumtiv terrorist bedömd person kan misstänkas för en kriminell handling (stämpling inberäknad). Så snart en konkret brottsmisstanke finns kan det ordinära systemet utnyttjas, och man behöver då inte tillämpa terroristlagstiftningens regler om tvångsmedel, vilka är avsedda för fall då något brott här i landet

ännu inte har begåtts eller man i varje fall inte kan bevisa det. En annan sak är att gripande, förhör och sådana åtgärder ibland kan behöva uppskjutas, för att man skall kunna komma åt andra inblandade gärningsmän. Härvidlag bör tillämpas de principer för spanings- och utredningsmetoder som riksdagen ställt sig bakom vid antagandet av polislagen (prop. 1983/84:111 s. 47).

9.5 Ytterligare frågor om att förstärka regleringens effektivitet

9.5.1 Bakgrund

Kommittén har i direktiven ålagts att särskilt uppmärksamma frågan i vad mån ändringar i terroristlagstiftningen bör göras med syfte att höja dess effektivitet. I det föregående har lagts fram två förslag som enligt kommitténs uppfattning bör ha väsentlig betydelse från denna synpunkt. När det gäller lagstiftningens grundläggande konstruktion har kommittén sålunda föreslagit att det nuvarande s.k. organisationsrekvisitet slopas (avsnitt 9.3.2). Kommittén har vidare förordat att terroristlagstiftningen - med vissa begränsningar - skall kunna tillämpas även när terroristdåd i annat land än Sverige kan befaras (avsnitt 9.3.4).

I förevarande avsnitt diskuterar kommittén vissa andra uppslag till effektivitetshöjande åtgärder på området som förts fram i den allmänna debatten och i andra sammanhang. I dessa delar lägger kommittén inte fram några förslag men förordar i ett par fall att utredning i annan ordning kommer till stånd.

9.5.2 Svenska medborgare

Det förhållandet att terroristbestämmelserna gäller enbart utländska medborgare har ibland kritiserats för att göra regleringen ineffektiv och dessutom diskriminerande. Såsom redan framhållits i avsnitt 9.1 måste emellertid beaktas att terroristlagen endast utgör en del av de samlade åtgärderna mot terrorism. Det grundläggande innehållet i terroristlagstiftningen - möjligheten till avvisning och utvisning av presumtiva terrorister - kan aldrig få någon tillämpning på svenska medborgare. Varje svensk medborgare är, som konstaterats i avsnitt 9.2, tillförsäkrad ett ovillkorligt skydd mot landsförvisning och mot hinder att resa in i riket.

I olika sammanhang har emellertid ifrågasatts om inte vissa andra delar av terroristlagstiftningen skulle kunna göras tillämpliga på presumtiva terrorister som är svenska medborgare. Sådana uppslag torde få ses som ett uttryck för strävan till principiell likställighet mellan svenskar och utlänningar på området snarare än att vara förestavade av något praktiskt behov.

En tanke som har förts fram är sålunda att sådana relativt långtgående tvångsåtgärder i spaningssyfte som kan företas enligt terroristlagstiftningen skulle kunna tillåtas även i det fallet att den presumtive terroristen är svensk medborgare.

Denna tanke har avvisats av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Kommissionen framhåller (SOU 1988:18 s. 175) att de ifrågavarande tvångsåtgärderna utgör undantag från de principer som gäller för den svenska straffprocesslagstiftningen och att undantaget kan anses försvarligt endast som ett utflöde av vår rätt att själva bestämma vilka utlänningar som får vistas här i landet. Kommittén ansluter sig till denna mening.

Av liknande skäl anser kommittén att det inte ens kan diskuteras att terroristlagstiftningens regler om inskränkningar och villkor för vistelsen här i landet skulle kunna göras tillämpliga på svenska medborgare. Även dessa regler härleder sin legitimitet från det förhållandet att de berörda genom ett i vederbörlig ordning meddelat beslut har blivit avvisade eller utvisade ur riket men ändå tillåtits stanna kvar av asylrättsliga eller liknande skäl.

I den mån man vill öka skyddet mot terrorism och liknande verksamhet från svenska medborgares sida utöver det som det vanliga straffrättsliga och straffprocessuella regelsystemet erbjuder synes man snarare ha anledning att överväga en utvidgning av reglerna om personalkontroll. I direktiven till SÄPO-kommittén har sålunda framhållits att personalkontrollsystemet är inriktat enbart på skydd för rikets säkerhet i snäv mening och inte på skydd mot exempelvis terrorism. Det har ifrågasatts om inte vissa tjänstemän som i och för sig inte får del av sekretessbelagda uppgifter men som ändå har från säkerhetssynpunkt känsliga arbetsuppgifter borde omfattas av systemet. Hit skulle t.ex. kunna höra viss personal på flygplatser och chaufförer som kör statsrådsbilar (jfr SOU 1987:14 s. 133). Terroristlagstiftningskommittén vill ej anföra någon egen mening i denna fråga, som uppenbarligen inrymmer både principiella och praktiska aspekter vilka kan vara svårbedömbara. Kommittén utgår från att spørsmålet kommer att behandlas av SÄPO-kommittén i enlighet med dess direktiv och att en lämplig lösning därvid tas fram.

En ytterligare fråga som terroristlagstiftningskommittén anser sig ha anledning att beröra är den situation som uppkommer, om en utlänning genom naturalisation upptas som svensk medborgare men naturalisationsbeslutet grundar sig på falska uppgifter. För närvarande torde gälla att naturalisationsbeslutet i ett sådant fall inte kan

återkallas. Det kan knappast heller anses vara en s.k. nullitet (dvs. verkningslöst) annat än möjligen i det fallet att beslutet enligt sin lydelse avser en annan existerande person än den som sökt naturalisation; även den frågan är dock ytterst svårbedömd.

Kommittén känner till att man inom statens invandrarverk har diskuterat om inte rättsläget borde ändras på denna punkt med hänsyn bl.a. till det ökande antal personer som befinner sig i Sverige under falsk identitet. I så fall torde fordras ändringar såväl i medborgarskapslagstiftningen som i regeringsformen.

Gällande folkrättsliga regler torde däremot inte utgöra något hinder mot att man inför en möjlighet att under vissa förhållanden återkalla ett naturalisationsbeslut som meddelats under oriktiga förutsättningar. I 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet - vilken ratificerats av Sverige - anges uttryckligen att en person kan berövas sitt medborgarskap, när detta "har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande" (art. 8 mom. 1 och 2).

Även det nu diskuterade problemet reser en rad delfrågor av principiell och praktisk art. Spörsmålet har en räckvidd långt utöver det rättsområde som kommittén har att behandla. Det har betydelse inte bara för skyddet mot terrorism utan också för skyddet av rikets säkerhet liksom naturligtvis för intresset att motverka att utlänningslagstiftningen kringgås.

Kommittén anser sig därför inte böra anlägga några synpunkter på hur problemet skall lösas men anser att detta bör tas upp till behandling i lämpligt sammanhang. Problemet är från både principiella och praktiska synpunkter av sådan vikt att man förutsättningslöst bör pröva även frågan om ändring i grundlagen, om en sådan

skulle visa sig vara nödvändig för att en lämplig lösning skall nås.

9.5.3 Tvångsåtgärder i spaningssyfte före utvisning?

Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har i sin rapport (SOU 1988:18 s. 170 f) även behandlat frågan om utvidgning av tillämpningsområdet för tvångsmedelsbestämmelserna. Enligt kommissionen har det från olika håll framförts att det, redan innan ett beslut om avvisning eller utvisning av en presumtiv terrorist föreligger, borde vara möjligt att företa exempelvis husrannsakan eller telefonavlyssning för att skaffa underlag för regeringens beslut i avvisnings- eller utvisningsärendet.

Kommissionen avstyrker tanken på en sådan ordning. Kommittén gör för sin del samma bedömning. Terroristlagstiftningens bestämmelser om tvångsåtgärder i spaningssyfte avviker från motsvarande bestämmelser i rättegångsbalken framför allt på så sätt att åtgärderna får tillgripas trots att misstanke om brott inte föreligger. Vid bestämmelsernas tillkomst framhölls att den viktigaste begränsningen ligger i att de kan tillgripas endast mot den som har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut på sig men tillåtits stanna i Sverige därför att han är politisk flykting eller av andra skäl. I botten ligger alltså i varje särskilt fall en bedömning av regeringen att vederbörande utgör en allvarlig säkerhetsrisk. Att utvidga tillämpningen av dessa ingripande bestämmelser bör enligt kommitténs uppfattning inte komma i fråga.

9.5.4 Rätten att bedriva politisk verksamhet

Beträffande lagstiftningen på området har ytterligare ett uppslag förts fram i den allmänna debatten. Det gäller möjligheten att inskränka rätten att bedriva

politisk verksamhet i Sverige. Utlänningar har för närvarande samma yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet m.m. som svenska medborgare. Denna princip är inskriven som en huvudregel i regeringsformen men möjlighet finns att göra inskränkningar i lag. Vad som har diskuterats är att göra undantag för politisk verksamhet som bedrivs av medlemmar av extrema politiska rörelser (se t.ex. ledare i Dagens Nyheter den 20 maj 1989).

I den rapport av kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd (Ds Ju 1972:35) som låg till grund för 1973 års terroristlag togs frågan upp (s. 78) och det konstaterades då att ett förbud mot politisk verksamhet skulle inge principiella betänkligheter från allmänna demokratiska synpunkter och dessutom vara svårt att övervaka. De terroristgrupper förbudet närmast skulle rikta sig mot bedriver i regel sin politiska verksamhet konspirativt och i största hemlighet.

I samband med att terroristbestämmelserna år 1975 fördes in i utlänningslagen ändrades bestämmelsen om s.k. politisk utvisning i 34 § 1954 års utlänningslag. Ändringen innebar att möjligheten till utvisning "i statens intresse" upphävdes och att de föreskrifter om inskränkningar och villkor som enligt lagrummet kunde meddelas av hänsyn till rikets säkerhet preciserades till att avse vistelseort, byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsplikt.

Vid lagrådsgranskningen av ändringsförslaget uttalade justitierådet Conradi (prop. 1975/76:18 s. 199 f) att han inte ansåg ändringen välbetänkt. Han tog som exempel det fallet att en hög utländsk officer efter ett misslyckat kuppförsök mot regimen i sitt hemland flyr till Sverige och söker asyl. Då skulle den svenska regeringen inte kunna föreskriva att han inte får bedriva politisk verksamhet här riktad mot regimen i hemlandet och inte

heller kunna utvisa honom av det skälet att han deltar i sådana konspirationer. Föredragande statsrådet replikerade att hon för egen del ville betona att utlänningar som får vistas i vårt land skall ha rätt att i lika mån som svenska medborgare utöva politisk verksamhet, så länge den bedrivs inom lagens ram och inte äventyrar rikets säkerhet (prop. 1975/76:18 s. 207). Förslaget vidhölls alltså och godtogs även av riksdagen.

Kommittén anser att den princip som föredragande statsrådet gav uttryck för i nyssnämnda proposition allttjämt bör vara gällande och att några inskränkningar i utlänningars rätt att bedriva politisk verksamhet i Sverige ej bör övervägas. Det är i praktiken knappast möjligt att tänka sig någon särregel med sikte på politisk verksamhet av mera extrem karaktär, en ordning som - vid sidan av andra invändningar som kan riktas mot densamma - alltid skulle riskera att ge upphov till vanskliga gränsdragningsproblem. Tar sig verksamheten uttryck i handlingar som innebär t.ex. uppvigling till brottslig handling eller stämpling till terrordåd är den emellertid förbjuden och bör beivras enligt lag. I enlighet med vad som antydde av föredragande statsrådet i den nämnda propositionen erbjuder utlänningslagstiftningen därutöver möjlighet att ingripa mot sådan politisk verksamhet som kan innebära fara för rikets säkerhet.

9.5.5 Medlemskap i terroristorganisationer

Möjligheten att straffbelägga medlemskap i terroristorganisationer har diskuterats av bl.a. den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Kommissionen avvisar detta uppslag (SOU 1988:18 s. 173 f).

Kommittén instämmer även i detta hänseende med kommissionen. Enligt kommitténs uppfattning bör en sådan kriminalisering undvikas främst av principiella skäl.

Dessutom skulle det föreligga uppenbara svårigheter att utforma lagstiftningen på ett adekvat sätt och att tillämpa den i praktiken. Liksom kommissionen vill emellertid kommittén peka på att sådana brott som kan betraktas som typiska terrorgärningar som regel är straffbara redan på stämplingsstadiet.

9.5.6 Dokumentlösheten

Ett problem som är av betydelse för bekämpningen av terrorism är den s.k. dokumentlösheten. Det har blivit allt vanligare att asylsökande saknar identitetshandlingar när de kommer hit. Bland dessa asylsökande finns naturligtvis både sådana som inte kunnat få med sig sina handlingar när de lämnade hemlandet och sådana som gjort sig av med handlingarna på vägen hit. Genom att komma till Sverige utan identitetshandlingar kan presumtiva terrorister få möjlighet att etablera sig här under falskt namn och på sikt också förvärva svenskt medborgarskap i detta namn.

Problemet har uppmärksammats i olika sammanhang. Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme anser att det i första hand är genom internationellt samarbete som man bör söka komma till rätta med problemet. I propositionen till den nya utlänningslagen (prop. 1988/89:86 s. 93 f) konstateras att problemet har uppmärksammats av FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), som vid flera tillfällen har uttryckt stark oro över det tilltagande missbruket att förstöra handlingar. 1989 års utlänningslag innehåller också vissa nyheter som har till syfte att motverka dokumentförstöring. En sådan nyhet är att transportörernas ansvar för återtransport av personer som avvisats från Sverige t.ex. på grund av att de saknar erforderliga handlingar vidgats. Avsikten är att förmå de transportföretag som för med sig utlännningar till Sverige att redan före avresan kontrollera att

passagerarna har nödvändiga identitets- och tillstånds-handlingar. I propositionen uttalas vidare att det i de resedokument som utfärdas för flyktingar bör anges om utlänningens identitet är oklar. Dessutom innehöll förslaget till utlänningslag regler om ökade möjligheter till förvarstagande för identitetskontroll och utredning samt efterforskande av identitetshandlingar. Dessa delar av förslaget har riksdagen emellertid beslutat vilande-förklara under minst tolv månader räknat från den 29 maj 1989. Slutligen kan nämnas att regeringen den 2 november 1989 fattat beslut om ett åtgärdsprogram som enligt vad som sägs i beslutet delvis syftar till att motverka det missbruk av asylrätten som bl.a. yttrar sig i dokument-löshet. Åtgärderna består bl.a. av förstärkt gränskon-troll, minskade möjligheter till asyl vid dokumentlöshet, samt undersökning av möjligheterna att skärpa lagstift-ningen rörande "människosmuggling".

Dokumentlösheten är således redan föremål för uppmärk-samhet i flera sammanhang. Kommittén har därför inte funnit anledning att lämna egna förslag i ämnet. De problem som uppstår när någon erhållit svenskt medbor-garskap under falsk identitet behöver emellertid som ovan framhållits belysas ytterligare.

9.5.7 Frihetsberövande m.m.

För fullständighetens skull bör nämnas att intresset av att motverka terrorism i flera främmande länder har föranlett relativt långtgående bestämmelser om möjlighet för polisen att besluta om frihetsberövande och att föranstalta om identitetskontroll m.m. Kommittén har inte funnit anledning att ens diskutera tanken på åtgärder av detta slag. I fråga om identitetskontroll bör emeller-tid anmärkas att ett förslag från rikspolisstyrelsen om utvidgning av polislagens bestämmelser för närvarande

övervägs i regeringskansliet. Förslaget har dock inte skyddet mot terrorism som huvudsakligt motiv.

9.6 Beslutsorgan och förfaranderegler

9.6.1 Beslut om avvísning

För närvarande gäller enligt 1989 års utlänningslag att det ankommer på statens invandrarverk att pröva ärenden om avvísning bl.a. i fall då utlänningen eller någon nära familjemedlem söker asyl här i landet och när utlänningen utan avbrott har vistats här mer än tre månader innan frågan väcks. I andra fall provas frågan om avvísning av polismyndigheten, som dock i tveksamma fall får överlämna ärendet till invandrarverket (4 kap. 4 §). Invandrarverket får i sin tur med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen, om verket anser att särskilda skäl motiverar detta (7 kap. 11 §).

Beslut av polismyndighet om avvísning kan överklagas till invandrarverket. Verkets beslut får överklagas till regeringen (7 kap. 2 och 3 §§).

Det är alltså enligt de nu redovisade reglerna som prövningen skall ske av om en utlänning skall avvisas på den i 4 kap. 2 § första stycket 3 angivna grunden att han kan antas komma att begå brott i Sverige eller annat nordiskt land. Vid sidan härav föreskrivs emellertid i 1989 års terroristlag att regeringen skall avvisa en utlänning som kommer till Sverige, om han kan antas här i landet komma att medverka till gärningar som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften och det dessutom finns grundad anledning anta att han tillhör en sådan organisation eller grupp som avses i terroristlagen.

Om terroristlagens förutsättningar för avvísning är uppfyllda, måste det i och för sig också finnas grund

för avvisning enligt utlänningslagen av det skälet att utlännningen kan antas komma att begå brott i Sverige. Som kommittén förut har varit inne på, framgår det dock ej helt klart hur utlänningslagens och terroristlagens bestämmelser i detta hänseende avses förhålla sig till varandra.

Av allmänna principer för lagtolkning anses emellertid följa att, om en allmän lag och en speciell lag reglerar samma fråga, den senare skall ha företräde. Bedöms terroristlagens förutsättningar för avvisning vara uppfyllda, ankommer det i enlighet härmed på regeringen att fatta beslut enligt denna lag. Polismyndigheten eller invandrarverket får då ej fatta beslut enligt utlänningslagen, trots att den lagen efter orden också är tillämplig.

Vad som har sagts nu synes emellertid i princip bara kunna gälla det fallet att den enda typ av brottslighet från den berörde utlänningsens sida som kan befaras är just sådan som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften. I den nära till hands liggande situationen att även annan kriminalitet kan befaras torde polisen resp. invandrarverket kunna ta upp frågan om avvisning på den grunden utan hinder av att terroristlagen är tillämplig. Och helt klart måste vara att en utlännings kan avvisas på en grund som saknar varje anknytning till brottslighet - t.ex. därför att han inte har visering - även om avvisning i och för sig också skulle kunna ske enligt terroristlagen. Regleringen ger emellertid inte de berörda myndigheterna någon ledning i frågan vilken av procedurerna som i sådana fall lämpligen bör tillämpas.

Ytterligare bör erinras om det i 9.3 berörda fallet att man har goda grunder för att befara terroristbrottslighet från den berörde utlänningsens sida, men inte tillräckligt underlag för att knyta honom till en bestämd organisation eller grupp av det slag som avses i terroristlagen. I så

fall kan denna lag i dess nuvarande lydelse inte tillämpas och regeringen torde sakna behörighet att besluta om avvisning, om inte ärendet överklagas eller överlämnas dit. Sådan behörighet föreligger emellertid för invandrarverket - eller, beroende på omständigheterna i det särskilda fallet, för polisen - enligt utlänningslagens allmänna regel om avvisning på grund av befarad brottslighet.

Den beslutsordning som i enlighet härmed får antas gälla för närvarande synes onödigt komplicerad och delvis irrationell. Den synes emellertid inte annat än möjligen i ett eller ett par fall ha vållat olägenheter i praktiken, vilket givetvis sammanhänger med att så få fall varit aktuella på avvisningsstadiet.

I avsnitt 9.3.3 har kommittén förordat att terroristlagstiftningen inte längre skall innehålla några regler om avvisning. Frågan om avvisning i de fall som terroristlagstiftningen tar sikte på skall enligt kommitténs förslag prövas enligt den allmänna regeln i utlänningslagen om avvisning på grund av befarad brottslighet.

Den ordning som kommittén sålunda har förutsatt utesluter inte i och för sig att det förbehålls regeringen att fatta beslut om avvisning enligt utlänningslagens allmänna regel i det fallet att avvisningen grundas på befarad brottslighet av terrorismkaraktär. Kommittén anser dock att övervägande skäl talar för att även ett fall av sådant slag handläggs enligt de vanliga bestämmelserna i utlänningslagen. Detta är mest förenligt med de synpunkter som kommittén har fört fram i avsnitt 9.3.3, vilka talar för att särregler för terroristfallen så långt möjligt bör undvikas. Genom att den vanliga ordningen för beslutsfattande får avse även de nu aktuella fallen - något som för övrigt gällde också enligt 1973 års terroristlag - undgår man dessutom de komplikationer som enligt det ovan anförda finns inbyggda i det nuvarande systemet.

Detta är av betydelse inte minst därför att ärendena ofta kan vara brådskande.

Kommittén anser alltså att något undantag från invandrarverkets och polismyndigheternas befogenhet att besluta om avvisning vid befarad brottslighet inte bör göras för fall då brottsligheten har karaktär av terrorism. Sådana ärenden kan emellertid vara känsliga och innefatta utrikespolitiska ställningstaganden. Det får därför förutsättas att, om ett ärende av aktuellt slag kommer upp, den berörda polismyndigheten eller invandrarverket håller nära kontakt med säkerhetspolisen och att myndigheterna endast i helt klara fall beslutar om avvisning på grund av befarad terrorism. Om minsta tveksamhet föreligger, bör frågan överlämnas till regeringen, och ett beslut om avvisning bör givetvis också kunna överklagas dit. En annan möjlighet för myndigheterna är att sörja för att regeringen får tillfälle att pröva frågan om utlänningsen bör utvisas.

Om en avvisningsfråga inte har tagits upp av myndigheterna trots att så hade bort ske bör regeringen ha möjlighet att ingripa genom att ta upp frågan om utvisning. Enligt vad som föreslås i nästa avsnitt skall nämligen beslut om utvisning enligt terroristbestämmelserna även i fortsättningen förbehållas regeringen, och utvisning skall kunna beslutas på vilket stadium som helst, således även i nära anslutning till utlännings ankomst till Sverige.

Det förtjänar anmärkas att avvisning enligt utlänningslagens regler inte kan ske enbart på den grunden att en utlännings kan antas komma att begå brott utanför Norden. Fall av det slaget måste alltså, om inte någon brottslighet i Sverige kan befaras, alltid överlämnas till regeringen för prövning av frågan om utvisning.

Den ordning som kommittén sålunda föreslår tillgodoser intresset av att de avlägsnandebeslut som ankommer på regeringen enligt terroristbestämmelserna får en enhetlig beteckning, en fråga som det i propositionen till utlänningslagen förutsatts att kommittén skulle ta upp (prop. 1988/89:86 s. 216).

För närvarande gäller att ett beslut av regeringen om avvisning enligt terroristlagen skall föregås av förhandling. Någon motsvarighet till denna ordning finns inte i fråga om andra ärenden om avvisning på grund av befarad brottslighet. När nu enligt kommitténs förslag avvisningsfrågor skall behandlas enligt utlänningslagens allmänna bestämmelser bör inte heller särregeln om förhandling behållas. Att ett upprepat beslut om förvarstagande skall föregås av förhandling följer av en allmän regel i utlänningslagen (6 kap. 7 §).

Självfallet bör de hinder mot verkställighet som gäller vid risk för förföljelse eller för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr gälla på samma sätt som i dag.

9.6.2 Beslut om utvisning

Beslut om utvisning enligt terroristlagen fattas enligt nuvarande ordning av regeringen. Beslutet skall föregås av förhandling, som i allmänhet äger rum inför Stockholms tingsrätt.

Utvisning är typiskt sett en långt mera ingripande åtgärd än avvisning. I utvisningsfallen kan fråga uppkomma om att avlägsna en utlänning som kanske har permanent uppehållstillstånd och på olika sätt har anpassat sig till en vistelse här i landet. Redan med hänsyn härtill finner kommittén det uppenbart att beslut om utvisning på grund av befarad terrorism inte rimligen bör kunna

fattas av något annat organ än antingen regeringen eller också domstol.

Som kommittén förut har berört kan utvisning enligt utlänningslagen ske i tre fall. En utlänning kan för det första utvisas, om han uppehåller sig här efter det att hans uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats (4 kap. 3 §). Det är då statens invandrarverk som fattar beslutet (4 kap. 5 §). För det andra kan utvisning ske på grund av ett begånget brott, och frågan provas då av den domstol som handlägger brottmålet (4 kap. 7 - 10 §§). Slutligen kan utvisning beslutas av regeringen, om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 §).

I kommitténs direktiv har med hänvisning bl.a. till de känsliga utrikespolitiska bedömningar som kan behöva göras i terroristärenden framhållits att starka skäl talar för att besluten även i framtiden skall ankomma på regeringen. Kommittén instämmer i denna bedömning. De ställningstaganden som skall göras i dessa fall ter sig som ett naturligt utflöde av regeringens ansvar för den allmänna säkerheten. Att i detta avseende behålla gällande ordning ter sig också så mycket mera befogat som det ankommer på regeringen att pröva de näraliggande frågorna om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet.

Liksom nu bör enligt kommitténs mening ett utvisningsbeslut av regeringen föregås av en förhandling, för att ärendet skall få allsidig belysning. Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har föreslagit att en sådan förhandling inte som för närvarande skall hållas vid domstol utan äga rum inom regeringskansliet. Som framgår av redovisningen i avsnitt 7.2 har förslaget fått ett mycket negativt mottagande vid remissbehandlingen. Förslaget har med hänvisning till både principiella och praktiska skäl avstyrkts av de remissinstanser som närmare uttalat sig i ämnet, däribland RÅ, de två hörda hovrätterna och Sveriges advokatsamfund.

Kommittén kan för sin del i flera avseenden instämma i kritiken och vill ej föra fram detta förslag på nytt.

Kommittén har emellertid övervägt en annan lösning som inte synes ha diskuterats tidigare, nämligen att förhandlingen anförtros åt en särskild nämnd med en lagfaren domare som ordförande. En sådan nämnd skulle kunna tilläggas även andra uppgifter, såsom att avge yttrande till regeringen och att fatta beslut i olika följdfrågor, exempelvis beträffande inskränkningar och villkor för utlännings vistelse i Sverige. Det bör särskilt påpekas att en nämnd, vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare, enligt 2 kap. 9 § andra stycket regeringsformen likställs med domstol när det gäller att pröva frihetsberövanden som ej beror på ett begånget brott.

Till förmån för en lösning av detta slag talar att reglerna om nämndens sammansättning skulle kunna anpassas till ärendenas art. Så t.ex. skulle utrikespolitisk kompetens kunna vara företrädd i nämnden. SÄPO-kommittén överväger för närvarande frågan om en särskild nämnd bör tillskapas för prövning av vissa personalkontrollärenden (jfr SOU 1988:16 s. 204 och 1989:18 s. 102). Nära till hands skulle uppenbarligen i så fall ligga att inrätta en gemensam nämnd för personalkontroll- och terroristärendena med hänsyn till att frågorna i vissa avseenden har likartad karaktär.

Till skillnad från de bedömningar som är aktuella i personalkontrollärenden är de frågor som kommer upp vid tillämpning av terroristlagstiftningen dock knappast av den arten att en behandling genom en särskild nämnds försorg framstår som naturlig. En sådan nämnd skulle på förevarande område få viss prägel av specialdomstol. Till detta kommer att det är något tvivelaktigt huruvida en sådan nämnd skulle godtas som domstol vid tillämpningen av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och

att därför under alla förhållanden en domstol måste kopplas in på proceduren i vissa avseenden.

Det anförda har lett kommittén till slutsatsen att gällande ordning lämpligen bör behållas i vad den innebär att förhandlingen som regel äger rum vid Stockholms tingsrätt. Med hänsyn till intresset av att erfarenheten av de få fall som förekommer samlas på en hand bör enligt kommitténs mening förhandlingarna i terroristärendena som regel äga rum inför denna tingsrätt, något som uttryckligen bör anges i lagen. I undantagsfall bör förhandlingen dock kunna äga rum vid annan tingsrätt.

Med denna utgångspunkt har kommittén övervägt om det lämpligen bör åläggas tingsrätten att på grundval av vad som kommit fram vid förhandlingen avge ett yttrande till regeringen i utvisningsfrågan, en fråga som har berörts i kommitténs direktiv. Regler om verkan av ett sådant yttrande skulle kunna utformas efter mönster av vad som gäller i ärenden om utlämning för brott till utomnordiska stater. I sådana ärenden skall högsta domstolen avge yttrande i utlämningsfrågan, om den berörde utlämningen bestrider framställningen om utlämning. Regeringen är bunden av högsta domstolens yttrande så till vida att utlämning inte får ske, om högsta domstolen har funnit att hinder möter mot utlämning.

Kommittén har dock funnit sig inte böra föreslå en sådan ordning för terroristfallen. I den mån ett yttrande från tingsrätten skulle binda regeringen blir resultatet reellt sett att den yttersta beslutanderätten i dessa politiskt känsliga ärenden delvis överflyttas från regeringen till domstolen. En sådan ordning strider mot de tankegångar som utvecklats i kommitténs direktiv och skulle även enligt kommitténs mening te sig mindre lämplig. I ett ärende av här aktuellt slag kan ställningstagandet ytterst gälla exempelvis hur Sverige skall förhålla sig till en viss organisation, dvs. om denna

skall betraktas som en terroristorganisation, som en befrielseörelse eller som något däremellan. En sådan fråga är av utrikespolitisk snarare än av rättslig art. Om domstolens yttrande skulle binda regeringen gäller vidare att tingsrättens ställningstagande rimligen måste få överklagas såväl av den berörde utlänningen själv som av företrädare för det allmänna. Det skulle otvivelaktigt väsentligt komplicera proceduren i dessa ofta mycket brådskande ärenden.

Man skulle kunna överväga en ordning enligt vilken domstolen skulle ha att avge ett yttrande i utvisningsfrågan som beslutsunderlag för regeringen utan bindande karaktär. Svårigheterna för domstolen att yttra sig i frågor med utrikespolitisk anknytning skulle emellertid bli desamma. I ärendet kan visserligen tänkas förekomma mera renodlade bevisfrågor beträffande vilka ett yttrande från domstolen skulle vara av värde för regeringen. Det är dock knappast möjligt att utforma regler i ämnet som avgränsar sådana frågor från den bedömning av ärendet i hela dess vidd som regeringen har att göra. Det finns en betydande risk för att en skyldighet för domstolen att avge yttrande skulle skapa merarbete och osäkerhet både för domstolen och för regeringen och på olika sätt komplicera handläggningen.

Inom kommittén har framförts tanken att regeringen - beroende på omständigheterna i det aktuella fallet - skulle kunna utforma en särskild remiss till domstolen, i vilken svar begärdes på en eller flera specifika frågor av sådan karaktär att domstolens erfarenhet av bevisbedömningsspörsmål tas till vara. Kommittén har stannat för att inte heller en sådan ordning skulle vara tillräckligt motiverad.

Enligt en till kommittén från flera håll framförd åsikt ter sig emellertid förfarandet vid domstolen med nuvarande handläggningsregler inte tillräckligt meningsfullt. Både

av detta skäl och med hänsyn till rättssäkerhetsintresset anser kommittén att reglerna bör kompletteras på ett sådant sätt att dels domstolen i större utsträckning än nu åläggs en utredningsskyldighet, dels utlänningen tillförsäkras rätt att i rimlig omfattning få åberopa egen bevisning. I båda dessa hänseenden kan förebild hämtas från brottmålsreglerna. Till dessa frågor återkommer kommittén i specialmotiveringen (avsnitt 10).

Frågan om sekretess behandlar kommittén i ett särskilt avsnitt (avsnitt 9.7).

Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har föreslagit att förhandling inte skall behöva hållas i ett terroristärende, om detta är synnerligen brådskande. Förslaget har i denna del tillstyrkts av flera remissinstanser - även sådana som motsatt sig tanken på att flytta förhandlingen till regeringskansliet - och synes inte ha avstyrkts av någon instans.

Kommittén kan inte se några avgörande betänkligheter mot att förslaget i denna del förverkligas. Det bör visserligen förutsättas att ärendena endast i extrema undantagsfall är så brådskande att någon förhandling inte hinns med. Att sådana undantagsfall inträffar i praktiken kan emellertid ingalunda uteslutas. Ett exempel erbjuder ockupationen av den västtyska ambassaden år 1975. Sedan ockupationstillståndet hävts och förövarna gripits, fattade regeringen i detta fall omgående beslut om utvisning enligt 1973 års terroristlag. Några regler om domstolsförhandling fanns ej vid denna tidpunkt, och det är uppenbart att en förhandling i ett fall av detta slag inte hade varit meningsfull och av säkerhetsskäl dessutom kanske skulle ha varit vanskelig att genomföra.

Kommittén ställer sig alltså bakom kommissionens ifrågasvarande förslag. Det bör dock framhållas att även om ett ärende är så synnerligen brådskande att någon förhandling

inte lämpligen bör äga rum, den berörde utlänningen dock bör förhöras. Han måste bl.a. i förekommande fall få tillfälle att peka på risk för förföljelse eller för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr.

Med hänsyn till den centrala funktion som har tillagts rikspolisstyrelsen på området för terroristbekämpning bör normalt gälla att ett ärende om utvisning enligt terroristbestämmelserna initieras hos regeringen genom att rikspolisstyrelsen gör ansökan i saken. Om någon annan myndighet - närmast då invandrarverket eller en polismyndighet - anser att ett sådant ärende bör tas upp, har myndigheten alltså att vända sig till rikspolisstyrelsen. Av principiella skäl bör dock regeringen inte vara beroende av att rikspolisstyrelsen gör ansökan, utan regeringen bör också kunna ta upp frågan självmant. I ett så brådskande ärende som det nyss nämnda med anknytning till 1975 års ockupation av den västtyska ambassaden skulle det sålunda ha framstått som en onödig omgång, om regeringen hade behövt avvakta en ansökan från rikspolisstyrelsen.

När det gäller förhållandet mellan avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen å ena sidan och utvisning enligt terroristlagen å den andra, anser kommittén på skäl som har utvecklats i avsnitt 9.3.3 att åtgärderna enligt utlänningslagen bör ha företräde. Som framhållits i det sammanhanget bör en sådan princip dock inte hindra att regeringen tar upp frågan om utvisning enligt terroristbestämmelserna i ett fall då det visserligen är möjligt att avvisning eller utvisning kan ske enligt utlänningslagens allmänna regler men frågan härom är svårbedömd eller fordrar tidskrävande utredning.

9.6.3 Beslut om inskränkningar och villkor

Om någon annan myndighet än en domstol har berövat en medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, har denne enligt 2 kap. 9 § första stycket regeringsformen - med visst undantag som här saknar intresse - rätt att få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Denna rätt föreligger också för utlännningar (2 kap. 20 § första stycket 3 regeringsformen).

Beslut om inskränkningar och villkor enligt terroristbestämmelserna fattas visserligen ej på grund av misstanke om något begånget brott utan med hänsyn till befarad framtida brottslighet. I de i avsnitt 4.5 och 9.4.2 berörda avgörandena har emellertid högsta domstolen uttalat att detta inte rimligen kan motivera att den berörde utlännningen skulle få sämre skydd i fråga om domstolskontroll över ingreppet än det som regeringsformen ger åt misstänkta. Det innebär att den som blivit föremål för ett beslut om inskränkningar och villkor skall vara berättigad till domstolsprövning, om ingreppet kan anses gå ut på ett frihetsberövande.

I sistnämnda hänseende har högsta domstolen satt i fråga om inte en utlännings situation vid ett mycket långvarigt förbud att lämna en kommun i förening med anmälningsplikt kan i sådan grad likna ett frihetsberövande att regeringsformens regler kan bli tillämpliga åtminstone analogt; härvid bör göras en samlad bedömning av förbudets verkningar. I målen hade högsta domstolen att pröva straffansvar för överträdelse under åren 1987 och 1988 av föreskrifter som meddelats i december 1984. Domstolen fann att inskränkningarna i rörelsefriheten vid den tid åtalet avsåg inte kunde anses ha varat så länge och haft sådana verkningar att förhållandena kunde jämföras med frihetsberövande.

I avsnitt 9.4.2 har kommittén förordat att det även i fortsättningen skall finnas möjlighet att föreskriva inskränkningar och villkor för en utlännings vistelse i Sverige, när denne har utvisats enligt terroristbestämmelserna men beslutet av asylrättsliga eller liknande skäl inte kan verkställas. Kommittén har vidare funnit att det inte lämpligen kan sättas någon tidsgräns för hur länge sådana inskränkningar och villkor skall få gälla. Enligt kommitténs förslag skall det emellertid krävas påtaglig risk för terroristaktioner för att föreskrifter av sådant slag skall få vidmakthållas under längre tid än tre år.

När det gäller frågan hur prövningen skall ske är det med hänsyn till vad högsta domstolen har uttalat en utgångspunkt för kommittén att i varje fall föreskrifter som gällt under en längre tid måste kunna underkastas domstolsprövning på det ena eller andra sättet, om de fortfarande bedöms böra bestå.

Kommittén har emellertid också övervägt om man inte skulle kunna övergå till en ordning enligt vilken det generellt skulle gälla att frågor om inskränkningar och villkor provas av domstol, således även när frågan för första gången uppkommer i samband med ett utvisningsbeslut. Även om detta kan synas tilltalande från principiell synpunkt, får dock övervägande skäl anses tala emot denna tanke. Kommittén har i det föregående funnit att det bör ankomma på regeringen att pröva själva utvisningsfrågan. Att parallellt med eller i omedelbar anslutning till förfarandet hos regeringen tänka sig en procedur inför domstol som inte skulle gälla huvudfrågan utan en följdfråga skulle otvivelaktigt innebära en från flera synpunkter egenartad ordning och medföra risk för hanteringsproblem och kompetenskonflikter av olika slag.

Till detta kommer att ett beslut om inskränkningar och villkor - när det meddelas i omedelbar anslutning till

ett utvisningsbeslut - ter sig som ett naturligt utflöde av regeringens ställningstagande att utlännningen, trots att han av säkerhetsskäl inte är önskvärd här i landet, ändå skall tillåtas stanna kvar av asylrättsliga eller eljest av humanitära skäl. Vidare gäller att situationen i detta skede kan vara sådan att frågan är synnerligen brådskande (jfr prop. 1973:37 s. 101). Det är principiellt sett en helt annan typ av bedömning som blir aktuell i detta läge än den som skall göras sedan utlännningen bott i Sverige en längre tid och kanske i betydande hänseenden anpassat sig till svenska förhållanden.

En utväg att åstadkomma en domstolsprövning skulle vara att låta avgöranden av här aktuellt slag kunna bli föremål för rättsprövning av regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Detta skulle i och för sig vara en fullt tänkbar ordning.

Emellertid lämpar sig de ärenden som det här gäller - där det ytterst blir fråga om en riskvärdering och där prövningen av framlagda bevis som regel är avgörande för utgången - inte så väl för rättsprövningsinstitutet. Dessutom måste beaktas att det i samband med att reglerna om rättsprövning infördes har förutsatts att man vid översyn av olika aktuella rättsområden skall söka finna andra vägar att få till stånd en domstolsprövning i de fall då en sådan prövning anses behövlig. Genom att införa regler om rättsprövning skulle man inte heller åstadkomma någon avlastning för regeringen. Slutligen gäller att, om en möjlighet till rättsprövning av regeringens beslut skulle införas, rättsprövningen rimligen måste gälla inte bara meddelade föreskrifter om inskränkningar och villkor utan också det bakomliggande utvisningsbeslutet, något som emellertid skulle vara svårförenligt med kommitténs direktiv.

Vad som har anförts nu har lett kommittén till den slutsatsen att det inte skulle innebära någon helt tillfredsställande lösning att beslut enligt terroristlagstiftningen underkastas rättsprövning. Kommittén återkommer i det följande (avsnitt 9.6.6) till vissa ytterligare frågor om rättsprövning.

Som redan har förutskickats i avsnitt 9.4.2 har kommittén stannat för att föreslå en ordning enligt vilken regeringen som nu skall kunna förordna om inskränkningar och villkor i samband med att ett utvisningsbeslut inhiberas och att ett sådant beslut av regeringen skall få gälla under högst tre år. Bedöms det som påkallat att särskilda föreskrifter gäller även för tiden därefter skall det ankomma på domstol att pröva om det finns påtaglig risk för terroristbrottslighet. I så fall får sådana föreskrifter som kan anses ändamålsenliga för att motverka risken fastställas för ytterligare tre år. Prövningen skall ske på ansökan av rikspolisstyrelsen. Om det bedöms som nödvändigt att inskränkningar och villkor gäller även efter utgången av den andra treårsperioden, måste rikspolisstyrelsen på nytt göra ansökan om rättens prövning.

Den föreslagna tidsgränsen tre år har valts bl.a. med hänsyn till intresset av att det utan vidare skall vara klart att någon konflikt i förhållande till regeringsformen inte uppkommer enligt de tolkningsprinciper som högsta domstolen har lagt fast. Vidare håller man med en sådan tidsgräns en marginal till den tid av fem år som enligt tidigare lagförarbeten har angetts som riktpunkt för varaktigheten av själva utvisningsbeslutet (se avsnitt 4.1.2). Även från andra synpunkter är enligt kommitténs mening en frist av tre år lämpligt avvägd.

Kommittén har övervägt frågan om det lämpligen bör ankomma på förvaltningsdomstol eller allmän domstol att göra den prövning som förutsätts ske för tiden efter

treårsfristens utgång. Till förmån för att förlägga prövningen till förvaltningsdomstol talar att avgörandena kan sägas till sin typ ha karaktär av förvaltningsbeslut. De sekretessregler som måste gälla för själva proceduren - en fråga som kommittén återkommer till under 9.7 - har vidare motsvarighet i andra mål som ankommer på förvaltningsdomstolarna, medan de är mera främmande för de allmänna domstolarnas verksamhet.

Å andra sidan bör beaktas att allmän domstol sedan lång tid tillbaka har varit inkopplad på terroristärendena genom att den förhandling som skall föregå regeringens beslut normalt hållits vid Stockholms tingsrätt. Skall den ordningen bestå - något som kommittén har förutsatt i det föregående - bör lämpligen även den nu aktuella prövningen åvila allmän domstol. Den mycket grannliga uppgiften att värdera en förekommande risk för brottslig verksamhet ankommer på allmän domstol i åtskilliga andra sammanhang. Dessa skäl talar enligt kommitténs mening med sådan styrka för att prövningen bör ligga på allmän domstol att kommittén föreslår den ordningen. Ärendena bör lämpligen koncentreras till Stockholms tingsrätt.

Ett avgörande av Stockholms tingsrätt bör enligt kommitténs mening kunna överklagas till Svea hovrätt och därifrån till högsta domstolen både av utlänningen och av rikspolisstyrelsen. Förfarandet vid rätten bör så långt möjligt följa reglerna för rättegång i brottmål. I sakens natur ligger emellertid att vissa avsteg måste göras bl.a. vad gäller sekretessfrågor och principerna för att lägga fram bevisning. Kommittén återkommer till dessa frågor i avsnitt 9.7 och i specialmotiveringen.

Med ett sådant regelsystem tillgodoses med bred marginal de rättssäkerhetsanspråk som framkommit bl.a. genom högsta domstolens avgöranden. Kommittén är emellertid medveten om att vissa invändningar mot kommitténs förslag kan förutses.

En tänkbar invändning är sålunda att de aktuella fallen blir svårbedömda för domstolen, särskilt om utrikespolitiska bedömningar skulle komma in i bilden.

Svårigheterna i detta hänseende bör dock inte överdrivas. I den mån det exempelvis gäller en principfråga om hur man från svensk sida bör förhålla sig till en viss organisation eller grupp med våld på sitt program, har ett ställningstagande i denna fråga redan skett genom det utvisningsbeslut som har fattats av regeringen, vilken är ansvarig för vår utrikespolitik. Regeringens ställningstagande måste naturligtvis beaktas av domstolen, även om denna inte är bunden av bedömningen. Under den tid som har förflutit efter regeringens beslut kan för övrigt ytterligare argumentation i frågan ha blivit föremål för bedömning och belysning i olika sammanhang. Situationen är för domstolens del inte jämförbar med den som föreligger när en fråga om inskränkningar och villkor skall prövas i omedelbar anslutning till ett utvisningsbeslut. Det gäller här för övrigt ej några för domstolarna helt främmande spørsmål; sådana kan komma in i bilden t.ex. i ett ärende om utlämning för brott. Domstolen har dessutom möjlighet att förordna sakkunnig, om behov härav skulle uppstå.

Kommittén vill i detta sammanhang peka på att rättegångsutredningen i betänkandet (SOU 1987:13) Översyn av rättegångsbalken 3 har föreslagit att domstolarna skall få möjlighet att till sig knyta experter i olika frågor som ledamöter av rätten. Betänkandet övervägs efter remissbehandling för närvarande i justitiedepartementet. Om detta förslag förverkligas, kan utrikespolitisk expertis alltså vid behov ingå i domstolen vid prövningen av de frågor som det här gäller. Någon avgörande förutsättning för ett genomförande av kommitténs nu aktuella förslag är detta dock inte.

En viss komplikation ligger otvivelaktigt i att frågan om inskränkningar och villkor är beroende av det bakomliggande utvisningsbeslutet. Om detta hävs, därför att utlännningen inte längre anses vara att betrakta som någon presumtiv terrorist, måste givetvis också eventuella inskränkningar och villkor upphöra att gälla.

Frågan om det finns skäl för att häva utvisningsbeslutet bedöms enligt kommitténs förslag liksom nu av regeringen. Det är givetvis dock sannolikt att utlännningen i en domstolsprocess angående inskränkningar och villkor kommer att göra gällande att utvisningsbeslutet är obefogat. Man måste därför hålla i minnet att denna fråga inte är föremål för prövning av domstolen. Denna skall ta ställning till om inskränkningar och villkor är påkallade av en påtaglig risk för brott som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften. Även om domstolen finner att någon sådan påtaglig risk inte föreligger eller att inskränkningar och villkor inte skulle vara ändamålsenliga för att motverka risken, kan regeringen alltjämt tänkas bedöma utlännningen som en fara för säkerheten och vidhålla utvisningsbeslutet. Detta innebär inte någon logisk motsägelse eller eljest någon avgörande olägenhet; som anförts under 9.4.1 bör inskränkningar och villkor för vistelsen i Sverige inte ses som en automatisk följd av ett utvisningsbeslut. Situationer av nu antytt slag torde för övrigt bli ytterligt sällsynta.

9.6.4 Beslut om tvångsåtgärder i spaningssyfte

Kommittén har i avsnitt 9.4.3 förordat att det fortfarande skall finnas möjlighet att företa tvångsåtgärder i spaningssyfte gentemot utlännningar som utvisats med stöd av terroristbestämmelserna men som tillåtits kvarstanna i landet av asylrättsliga eller liknande skäl. I fråga om den materiella regleringen har kommittén föreslagit

att de gärningar som skall få efterforskas genom tvångs-åtgärder kvalificeras på det sättet att det skall vara fråga om brott med minimistraff på minst två års fängelse.

Beträffande proceduren föreslår kommittén samma ordning som den som förordats beträffande beslut om inskränkningar och villkor. Detta innebär till en början att det initiala beslutet även i fortsättningen skall ankomma på regeringen.

Som redan har angetts i avsnitt 9.4.3 föreslår kommittén dock härvidlag en ändring i förhållande till nuvarande ordning. För närvarande gäller att reglerna om tvångs-åtgärder blir automatiskt tillämpliga när regeringen har inhiberat ett utvisningsbeslut enligt terroristbestämmelserna. Kommitténs förslag innebär att ett uttryckligt regeringsbeslut fordras för att detta skall bli fallet. Därigenom får regeringen möjlighet att särskilt överväga om situationen är sådan att polisen behöver ha tillgång till de delvis extraordinära befogenheter som det här är fråga om. Finner regeringen att så är fallet skall i beslutet om inhibering av utvisningen eller i särskilt uppsatt beslut vid sidan härav anges att de ifrågavarande bestämmelserna om tvångsåtgärder skall vara tillämpliga beträffande den berörde utlänningen. Sker inte detta, kommer frågor om tvångsmedel att få bedömas enligt allmänna bestämmelser.

Regeringens beslut i ämnet bör enligt kommitténs mening på samma sätt som ett beslut om inskränkningar och villkor gälla under tre år räknat från utvisningsbeslutet. Om en befogenhet att använda tvångsåtgärder för tiden därefter anses nödvändig - vilket kräver att påtaglig risk för terroristbrottslighet bedöms föreligga - måste enligt kommitténs förslag domstol meddela beslut om detta. I fråga om förfarandet vid domstolen bör samma regler tillämpas som när det gäller inskränkningar och villkor.

9.6.5 Omprövning

För fall då regeringen har beslutat att en utlänning skall avlägsnas med stöd av terroristbestämmelserna men samtidigt förordnat om inhibition föreskrivs för närvarande i 1989 års terroristlag att avvisnings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet om inhibition skall prövas på nytt, när det finns skäl till detta. I kommitténs direktiv har väckts frågan om regeringen i sådana fall i stället bör vara skyldig att självmant ompröva frågan om avlägsnande med viss regelbundenhet. (Uttrycket ompröva används här och i det följande i dess allmänna betydelse och inte i den specifika mening som ordet har enligt förvaltningslagen.)

Kommittén finner till en början att en skyldighet för regeringen att ompröva frågor av förevarande slag när det finns skäl till det inte kan avvaras. Om det t.ex. genom upplysningar från rikspolisstyrelsen eller genom hänvändelse till regeringen från den berörde utlänningen själv framkommer att ändrade förutsättningar föreligger, måste beslutet alltid omprövas även om det gällt endast under förhållandevis kort tid. För att säkerställa att ett behov av omprövning uppmärksammas anser kommittén emellertid att rikspolisstyrelsen bör åläggas att varje år till regeringen anmäla om det finns skäl att vidmakthålla beslutet om avlägsnande. En sådan anmälan bör kommuniceras med den berörde utlänningen. Regeringen bör emellertid inte vara skyldig att inleda ett omprövningsförfarande med anledning av en anmälan annat än när det finns skäl för det. Finns inga ändrade förutsättningar eller eljest några särskilda omständigheter som motiverar en ny prövning, bör det ursprungliga regeringsbeslutet bestå utan att något nytt avgörande av regeringen fordras.

Regeringen bör givetvis när det finns skäl till det ompröva även beslut om inskränkningar och villkor samt om tvångsmedel inom den treårstid under vilken beslut av

regeringen i sådana frågor enligt kommitténs förslag avses gälla.

Beslut av domstol i frågor av sistnämnda slag avses kunna få giltighet under högst tre år, men kortare tid kan fastställas av domstolen. Någon rätt att begära omprövning hos domstolen under giltighetstiden för ett sådant beslut bör inte rimligen föreligga för den berörde utlänningen. Rikspolisstyrelsen bör emellertid på begäran av utlänningen kunna häva eller ändra ett beslut som rätten har meddelat, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det. Det bör också finnas en befogenhet för rikspolisstyrelsen att medge tillfällig lättnad eller vidta omedelbart erforderlig jämkning.

Uppkommer helt ändrade förutsättningar, kan regeringen häva själva utvisningsbeslutet, vilket får till följd att även beslut av domstolen om inskränkningar och villkor eller om tvångsmedel förlorar sin verkan.

9.6.6 Rättsprövning

Enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut kan en enskild part påkalla rättsprövning hos regeringsrätten av sådana beslut av regeringen eller annan myndighet som innebär myndighetsutövning och inte i ordinär väg kan komma under domstols prövning. Från lagens tillämpningsområde har dock undantagits beslut om utlänningars vistelse i riket.

Lagen har tillkommit huvudsakligen för att säkerställa att Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter iakttas. I kommitténs direktiv har berörts frågan om rättsprövningsinstitutet bör utvidgas till att gälla vissa beslut enligt terroristbestämmelserna.

I och med att enligt kommitténs förslag en domstolsprövning i ordinär väg skall förutsättas för att beslut om inskränkningar och villkor samt om befogenhet att använda tvångsåtgärder skall kunna bestå efter en treårsfrist, kan rättsprövningsinstitutet inte bli aktuellt när det gäller sådana avgöranden. Vad som däremot skulle kunna diskuteras är att tillåta rättsprövning av sådana beslut av detta slag som regeringen kan meddela före treårsfristens utgång, liksom av själva utvisningsbeslutet. Dessa regeringsbeslut kommer nämligen inte att kunna prövas av domstol i ordinär väg enligt kommitténs förslag.

Som framgår av vad kommittén har utvecklat i avsnitt 6.2 är det endast av ett skäl som det skulle kunna hävdas att en möjlighet till överprövning av sådana regeringsbeslut krävs enligt våra internationella åtaganden. Om utlänningen påstår att hans fri- och rättigheter har blivit kränkta och påståendet utgör "an arguable claim", dvs. är värt att diskutera, gäller i princip både enligt Europakonventionen och enligt FN-konventionen att ett effektivt rättsmedel skall tillförsäkras honom.

Detta spørsmål är emellertid inte begränsat till beslut enligt terroristbestämmelserna. Samma frågor kan uppkomma beträffande varje avgörande av regeringen eller någon annan myndighet som ej kan bli föremål för överprövning vare sig i ordinär väg eller enligt rättsprövningslagen. Detta gäller oavsett om beslutet innefattar myndighetsutövning eller inte.

Kommittén anser inte tillräckliga skäl föreligga för en isolerad lösning av denna fråga på det område som kommittén har att behandla. Detta gäller särskilt som konventionernas ifrågavarande regler är mycket svårtolkade och det är högst tvivelaktigt om det verkligen finns fog för att hävda att den svenska förvaltningsproceduren i detta avseende inte skulle vara förenlig med konventionerna.

Att av andra skäl införa en möjlighet till rättsprövning hos regeringsrätten på detta område synes inte böra komma i fråga. Som konstaterats i avsnitt 9.6.3 lämpar sig beslut av förevarande slag inte så väl för ett rättsprövningsförfarande.

9.7 Sekretess

Av redogörelsen för gällande rätt i avsnitt 4.2 framgår att sekretesslagen inte innehåller några särskilda regler för terroristärenden. De sekretessbestämmelser som kan bli aktuella i terroristärenden gäller i princip också beträffande utlänningsärenden i allmänhet. Beroende på terroristärendenas känsliga natur uppkommer dock sekretessfrågor oftare i dessa ärenden än i andra utlänningsärenden.

Enligt den allmänna förvaltningsrättsliga princip som har kommit till uttryck i 14 kap. 5 § sekretesslagen kan handlingar och annat material endast i synnerligen begränsad utsträckning hemlighållas för den som är part i ett ärende. I terroristärenden kan så givetvis aldrig ske beträffande uppgifter som är underkastade sekretess till skydd för utlännen själv. Däremot kan detta ibland vara nödvändigt till skydd för uppgiftslämnare som bedöms riskera repressalier från den utpekade utlännen eller hans bundsförvanter. Även en viss annan sekretess - t.ex. till skydd för rikets säkerhet - kan tänkas avse så känsliga uppgifter att det enligt nuvarande ordning inte anses möjligt att låta utlännen få ta del av dem.

Från bl.a. advokater som uppträtt som ombud i terroristärenden har det riktats kritik mot tillämpningen av sekretessbestämmelserna och då särskilt mot det förhållandet att ett avgörande kan komma att grundas på uppgifter

som utlänningsen och hans ombud inte fått del av. Denna kritik har även förts fram i den allmänna debatten.

I praktiken synes det endast i förhållandevis begränsad utsträckning ha förekommit att handlingar eller annat material helt har undanhållits den berörde utlänningsen själv. I de fall då så har skett har det i allmänhet rört sig om anmälan eller annan utsaga av enskild som får hemlighållas enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen vid risk för repressalier.

Uppenbarligen står man här inför ett svårlöst problem där olika befogade intressen kolliderar. Kommittén har övervägt olika sätt att nå fram till en ändrad ordning som ter sig godtagbar från de skilda synpunkter som måste beaktas.

Bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen har generell tillämplighet i förvaltningsärenden. Kommittén anser inte att det finns tillräckliga skäl att göra undantag från denna allmänna regel för terroristärendenas del. Härav följer att nuvarande ordning bör behållas när det gäller förfarandet hos regeringen.

En tänkbar ordning kunde däremot vara att rättegångsbalkens regler skulle tillämpas fullt ut vid den prövning av frågan om inskränkningar och villkor för en utlännings vistelse i landet som efter utgången av en treårsfrist föreslås ske av allmän domstol. Det skulle innebära att utlänningsen inom ramen för detta förfarande fick del av allt processmaterial.

Kommittén har allvarligt övervägt en lösning efter dessa linjer. En sådan ordning skulle emellertid med stor sannolikhet öka svårigheterna att få fram uppgifter från utomstående och i vissa fall kunna utsätta dessa för livsfara, om uppgifter ändå lämnas. Enligt kommitténs uppfattning skulle detta i alltför hög grad påverka

lagstiftningens effektivitet och te sig ansvarslost mot uppgiftslämnarna. Man måste räkna med att det även i de fall som det här gäller - när utlänningen har vistats i Sverige under några år - kan framkomma mycket allvarliga indikationer på risk för terrordåd. Uppenbarligen skulle det också för rikspolisstyrelsen inte sällan bli svårt att avgöra om visst material av känslig och kanske avgörande natur över huvud taget skulle kunna åberopas i processen.

Kommittén har därför stannat för att samma princip som för närvarande bör tillämpas även vid det föreslagna farandet vid allmän domstol.

Kommittén har även övervägt möjligheten av en ordning enligt vilken utlänningens ombud skulle kunna få del av uppgifter med förbud att även muntligen röja dem för utlänningen själv. Detta kan enligt 14 kap. 10 § andra stycket inte ske för närvarande; ombudet kan förbjudas att lämna en handling vidare till parten men inte att ge denne muntliga upplysningar. Från advokathåll har emellertid framförts att en ändring av nuvarande ordning skulle kunna leda till att klientens förtroende för ombudet rubbades. Kommittén anser sig därför inte böra lägga fram ett sådant förslag, som dessutom skulle strida mot principerna bakom den nyss angivna bestämmelsen i sekretesslagen.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts är det enligt kommitténs uppfattning svårfråkomligt att i princip behålla den ordning som gäller för närvarande. Det är emellertid viktigt att framhålla att huvudregeln även i terroristärenden är att parten skall få del av allt material i ärendet. De undantag från huvudregeln som finns bör enligt kommitténs uppfattning tillämpas restriktivt så att inte uppgifter undanhålls utlänningen annat än när detta är oundgängligen nödvändigt. I synnerhet gäller detta när sekretessen tar sikte på annat intresse

än källskyddet. Som en betydelsefull fördel från rätts-säkerhetssynpunkt får betraktas att det i det nu aktuella förfarandet kommer att åvila den domstol som prövar själva saken att ta ställning till om i förfarandet åberopat material skall hemlighållas för den berörde.

9.8

Terroristbestämmelsernas lagtekniska placering

Av redogörelsen för terroristbestämmelsernas tillkomst (avsnitt 4.1) framgår att de från början utgjorde en särskild lag, som omfattade även tvångsmedelsbestämmelserna. I praktiken ersatte den särskilda lagen därvid den mera allmänna bestämmelse i utlänningslagen som tidigare hade kunnat tillämpas i nu aktuella fall. Genom 1975 års lagstiftning flyttades terroristbestämmelserna in i utlänningslagen utom såvitt gällde regleringen av de särskilda tvångsåtgärderna, vilken behölls i en särskild lag. Den lagstiftning som genomförts år 1989 har lagtekniskt sett inneburit en återgång till vad som gällde under perioden 1973 - 1976, nämligen en särskild terroristlag som även innefattar reglerna om tvångsåtgärder. Enligt direktiven har kommittén emellertid att självständigt pröva frågan om den lämpligaste framtida placeringen av bestämmelserna.

Skäl kan anföras både för och emot en ordning som innebär att terroristbestämmelserna bildar en särskild lag. Bestämmelserna är materiellt sett en del av utlänningslagstiftningen, eftersom de enbart rör utlänningskontrollen, låt vara från en mycket specifik synpunkt. Systematiska skäl kan därför tala för att de bör ha sin plats i utlänningslagen. Till detta kommer att åtskilliga av utlänningslagens allmänna bestämmelser och förfaranderegler under alla omständigheter måste få tillämpning även i terroristärenden och att en placering i utlänningslagen alltså medför att hänvisningar kan undvikas. Det var också skäl av detta slag som åberopades till stöd

för den lösning som valdes år 1975 (se bl.a. prop. 1975/76:18 s. 153).

Häremot har i kommitténs direktiv åberopats att bestämmelserna blir lättare att överblicka om de förs till en särskild lag vid sidan av utlänningslagstiftningen. Vidare gäller enligt direktiven att det inte kan uteslutas att en placering i utlänningslagen negativt påverkar den allmänna synen på denna lag, som i övrigt präglas av en generös inställning beträffande utlänningars möjlighet att vistas i Sverige. I prop. 1988/89:86 med förslag till ny utlänningslag har ytterligare (s. 139) åberopats att terroristärendena handläggs på ett helt annat sätt än övriga utlänningsärenden. Därvid har hänvisats till att särskilda ställningstaganden måste göras inte minst i känsliga utrikespolitiska frågor och att intresset av sekretess är annorlunda. Vidare har anförts att den tidigare placeringen i utlänningslagen gjort denna onödigt komplicerad och svåröverskådlig samt att terroristbestämmelserna har tillämpats i ytterst få fall jämfört med övriga bestämmelser.

Kommittén får för egen del först konstatera att frågan om terroristbestämmelsernas lagtekniska placering inte har någon saklig betydelse för regleringens materiella innehåll. De skäl som i samband med 1989 års lagstiftning åberopats till stöd för att bestämmelserna utbrutits till en särskild lag är otvivelaktigt beaktansvärda. Numera gäller dessutom att den nya utlänningslagens systematik uppenbarligen skulle störas väsentligt, om den kompletterades med terroristbestämmelserna. Att i detta läge överväga en lösning som skulle innebära att den lagtekniska placeringen nu ändras på nytt - för tredje eller, om man så vill, för fjärde gången under förhållandevis kort tid - anser kommittén inte böra komma i fråga. Kommittén föreslår alltså att terroristbestämmelserna behålls som en särskild lag.

Med denna utgångspunkt möter emellertid ett särskilt lagtekniskt problem som har samband med den nuvarande regleringen i 4 kap. 11 § utlänningslagen. Denna bestämmelse ger regeringen möjlighet att, när det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, utvisa en utlänning eller besluta om inskränkningar och villkor i fråga om vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt. I sådana ärenden skall förhandling hållas; några ytterligare bestämmelser om handläggningen har inte meddelats.

De skäl som åberopats för att terroristbestämmelserna bör finnas i en särskild lag vid sidan av utlänningslagen talar med i princip samma styrka för att den nu diskuterade bestämmelsen - om den över huvud taget skall behållas - inte bör ha sin plats i utlänningslagen. Till detta kommer att förfarandet i de ärenden som 4 kap. 11 § utlänningslagen tar sikte på är endast rudimentärt reglerat för närvarande; uppenbarligen bör i princip samma regelsystem här vara tillämpligt som i terroristärendena. Detta gäller så mycket mera som terroristbestämmelserna och bestämmelsen till skydd för rikets säkerhet mycket väl kan tänkas bli tillämpliga samtidigt på ett visst fall. Som förut har anförts i olika sammanhang kan nämligen en del terroristbrott även utgöra hot mot rikets säkerhet. Exempel erbjuder vissa former av sabotage och attentat mot den centrala statsförvaltningen.

Att vid den översyn som nu är aktuell föra terroristbestämmelserna till en särskild lag men behålla placeringen i utlänningslagen av bestämmelsen till skydd för rikets säkerhet synes av anförda skäl knappast kunna komma i fråga. Kommittén har emellertid övervägt om inte problemet skulle kunna lösas genom att 4 kap. 11 § utlänningslagen upphävs. Till stöd för en sådan lösning kan anföras att varken denna bestämmelse eller dess föregångare i 1954 och 1980 års utlänningslagar såvitt känt har tillämpats i praktiken.

Kommittén anser sig emellertid inte ha underlag för ett sådant förslag. För kommittén är känt att det har förekommit en del fall under senare år då bestämmelsen till skydd för rikets säkerhet i och för sig har varit tillämplig. Det har främst rört sig om civila befattningshavare från främmande stat som misstänkts för att ha planerat samarbete med medlemmar av den främmande statens beskickning beträffande verksamhet till fara för rikets säkerhet. I praktiken har frågan emellertid därvid lösts genom att vederbörande genom utrikesdepartementets försorg formlöst har anmodats att lämna landet, vilket också skett.

Detta förfarande är naturligtvis ändamålsenligt i många fall. Det bygger emellertid på att regeringen har möjlighet att sätta makt bakom orden för den händelse vederbörande skulle vägra att följa uppmaningen. Upphävs 4 kap. 11 § utlänningslagen skulle man i sådana fall helt få lita till den berörde utlänningens benägenhet att självmant följa en uppmaning att lämna landet, en ordning som inte kan vara lämplig. Till detta skall läggas att situationer kan uppkomma som inte kan lösas på ett sådant sätt, såsom om utlänningen efter avslöjandet begär asyl här i landet.

Bestämmelsen om utvisning när det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet bör alltså behållas. Den bör emellertid utgå ur utlänningslagen och föras samman med terroristbestämmelserna i den särskilda lagen.

En följd av denna lösning blir att den särskilda lagen knappast som nu kan kallas "terroristlag". Lagen kommer nämligen - tillspetsat och något oegentligt uttryckt - att behandla både "presumtiva terrorister" och "presumtiva spioner". Även om man därmed förlorar en kort och lätt-använd beteckning av lagen, bör detta inte ses som någon avgörande olägenhet. Det kan hävdas att beteckningen terroristlag på den nuvarande lagen inte är fullt adekvat,

eftersom lagen tar sikte endast på en begränsad och ganska speciell del av skyddet mot terrorism.

Kommittén föreslår rubriceringen "Lag om särskild kontroll av vissa utlänningar". De sakliga ändringar som kommittén föreslår är så ingripande att kommittén föreslår en ny lag, som alltså kommer att ersätta 1989 års terroristlag.

Genom den nu föreslagna lösningen med en särskild lag om utlänningskontroll till skydd för rikets säkerhet och för våldsdåd med internationell bakgrund underlättas en ordning som innebär att ansvaret för särslagstiftningen - om så anses lämpligt - förs över från arbetsmarknadsdepartementet till det departement som har ansvar för polisfrågor. Denna ordning tillämpades före 1975 års lagstiftning. Kommittén anser sig emellertid inte ha anledning att utveckla synpunkter på detta spörsmål, som är en intern fråga för regeringen och regeringskansliet.

9.9 Parlamentarisk kontroll m.m.

Vid terroristlagens införande år 1973 ansågs den viktigaste kontrollmöjligheten över regeringens och myndigheternas handlande ligga i begränsningen av lagens giltighetstid till ett år. Tanken var att en eventuell proposition om förlängning skulle innehålla en relativt utförlig redogörelse för lagens tillämpning.

År 1975 permanentades terroristbestämmelserna. Det motiverades med att erfarenheterna hade visat att särskild terroristlagstiftning inte kunde undvaras under över-skådlig tid. Spaningslagens bestämmelser behölls dock tidsbegränsade under hänvisning bl.a. till att vissa av bestämmelserna kunde komma att beröras av en pågående utredning om telefonavlyssning. I och med att terroristbestämmelserna permanentades fick den parlamentariska kontrollen ske på annat sätt. Det bestämdes att regeringen

varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av terroristbestämmelsernas tillämpning. En motsvarande redovisningsskyldighet avseende spaningslagens tillämpning infördes år 1982 (JuU 1981/82:54, rskr. 298).

När 1989 års terroristlag infördes diskuterades i propositionen (prop. 1988/89:86 s. 139 f) huruvida den nya lagen i sin helhet skulle vara tidsbegränsad eller om även de regler som dessförinnan funnits i spaningslagen kunde permanentas. Det hänvisades då till regeringens årliga redovisning till riksdagen av terroristbestämmelsernas och spaningslagens tillämpning. Föredragande statsrådet uttalade att enligt hennes mening behovet av riksdagens insyn och kontroll blivit tillgodosett genom dessa redogörelser samt att rutinerna kan användas även i fortsättningen utan att bestämmelserna behöver vara tidsbegränsade. Något avgörande hinder mot att permanenta spaningslagens regler förelåg därmed inte. Föredraganden hänvisade även till att lagförslaget kunde antas få en mycket begränsad giltighetstid genom att terroristlagstiftningskommittén hade tillsatts.

Enligt kommitténs uppfattning kan den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar terroristbestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder även i fortsättningen ske genom att regeringen lämnar en skrivelse härom till riksdagen. I sammanhanget kan också nämnas att statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning enligt 12 kap. 1 § regeringsformen granskas av konstitutionsutskottet, som har rätt att få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden. Konstitutionsutskottet har granskat både regeringens redogörelser om tillämpningen av terroristbestämmelserna (se senast KU 1988/89:30 s. 66) och regeringens handläggning av enskilda terroristärenden (se KU 1984/85:35 s. 15). Även andra utskott där frågan om terroristlagstiftningens tillämpning kan komma upp har möjlighet att vid behov inhämta kompletterande

uppgifter genom utfrågning eller begäran om skriftligt yttrande. Kontroll av de myndigheter som medverkar i handläggningen av terroristärenden sker genom att såväl regeringen som justitiekanslern och justitieombudsmannen har oinskränkta möjligheter till insyn. Parlamentarisk insyn i den myndighet som under regeringen har störst befattning med terroristärenden, nämligen rikspolisstyrelsen, utövas genom lekmannarepresentanterna i rikspolisstyrelsens styrelse. De möjligheter till kontroll och insyn som således finns både beträffande regeringens och myndigheternas handläggning av terroristärenden anser kommittén vara tillräckliga.

Av det anförda följer att den nya lagen enligt kommitténs mening bör få permanent giltighet.

9.10 Vissa frågor om förhållandet mellan terroristlagstiftningen och strafflagstiftningen

I kommitténs direktiv framhålls att det kan uppkomma situationer där brottsbalkens bestämmelser om straffansvar och reglerna om avlägsnande av en presumtiv terrorist är tillämpliga samtidigt.

Kommittén bör enligt direktiven undersöka vilka problem detta kan medföra och föreslå hur dessa skall kunna lösas.

Det i direktiven sålunda väckta spørsmålet kan ses som en del av en större fråga, nämligen hur utlänningslagstiftningens regler om avvisning och utvisning generellt sett förhåller sig till reglerna om lagföring för brott. Frågan är i det väsentliga oreglerad, om man bortser från sådana utvisningar på grund av brott som beslutas av allmän domstol genom dom i brottmål.

Med sistnämnda undantag får gällande ordning anses innebära att förfarandena enligt utlänningslagstiftningen

och rättegångsbalken är procedurer som i princip fortgår oberoende av varandra. Hinder mot avvisning av en utlänning föreligger alltså inte på den grunden att utlänningen är misstänkt för brottslighet varom förundersökning pågår i Sverige. Och omvänt saknas det regler om att polis- och åklagarmyndigheterna skall avstå från att inleda eller fortsätta förundersökning av det skälet att den misstänkte är utlänning och kan antas komma att avvisas. Att myndigheterna på ömse sidor har anledning att samråda med varandra, så att man såvitt möjligt undviker att åtgärderna på den ena sidan motverkar planeringen på den andra, är självklart.

Skulle emellertid en förundersökning ha avancerat så långt att en för brott misstänkt utlänning berövats friheten som anhållen eller häktad, föreligger givetvis ett faktiskt hinder mot avvisning så länge frihetsberövandet består. Och har han dömts till fängelse, kan ju avvisning inte genomföras innan straffet har avtjänats eller villkorlig frigivning ägt rum. Regeringen har visserligen enligt 11 kap. 13 § andra stycket regeringsformen möjlighet att, när synnerliga skäl föreligger, förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning ej skall äga rum (s.k. abolition), och regeringen kan vidare, enligt första stycket samma paragraf, genom nåd efterge eller mildra en brottspåföljd. Sådana beslut torde emellertid aldrig i praktiken meddelas för att lösa uppkommande kollisionsproblem i mera ordinära fall.

Enligt kommitténs mening skulle en närmare reglering av hur förfarandena enligt utlänningslagstiftningen och rättegångsbalken skall förhålla sig till varandra i och för sig vara av värde. Detta gäller särskilt med hänsyn till den grundläggande principen på båda områdena att åtgärder bör vidtas med skyndsamhet.

Vad man saknar är snarast uttryckliga regler som ger myndigheterna möjlighet att i förekommande fall låta föreskrivna åtgärder anstå med hänsyn till resultatet av en intresseavvägning. Är exempelvis en utlänning misstänkt för ett så allvarligt brott att han i händelse av bekräftelse på misstanken kan antas komma att begäras utlämnad till Sverige, kan det givetvis finnas skäl att avvakta med att avlägsna honom ur landet även om förutsättningar för avvisning i och för sig föreligger. Utlämningen framstår nämligen då som en onödig omgång och har utlänningen överförs till sitt hemland kan den för övrigt som regel inte genomföras. Skulle brottet å andra sidan vara mindre allvarligt, kan uppenbarligen ofta intresset av att ett avlägsnandebeslut snabbt blir verkställt väga tyngre än straffanspråket.

Om en allmän reglering på området tillskapas, skulle denna sannolikt lösa även de speciella problem som i nu aktuellt hänseende kan uppkomma när terroristlagstiftningen är tillämplig. Frågan om en allmän reglering får emellertid anses ligga utanför kommitténs uppdrag. Kommittén begränsar sig därför i det följande till att behandla frågan om förfarandet i fall då brottsbalkens bestämmelser om straffansvar för brott och reglerna om avlägsnande av presumtiva terrorister är tillämpliga samtidigt.

Det fall som först förtjänar uppmärksamhet är om en utlänning begår en allvarlig terroristhandling i Sverige. Det förutsätts därvid att utlänningen, åtminstone om denna handling tas i beaktande, tillhör den kategori som kan bli föremål för utvisning enligt terroristlagstiftningen. Frågan uppkommer då om lagföring skall ske i Sverige eller om utlänningen i stället skall utvisas snarast möjligt. Vidare uppstår spörsmål om fördelningen av beslutsbefogenheterna.

Huvudprincipen i en sådan situation måste vara att lagföring sker i Sverige även om det i varje fall kort-

siktigt skulle vara mest förenligt med våra säkerhetsintressen att utlänningen omedelbart förpassades ur landet. Av hänsyn till intresset av internationell solidaritet på området bör man från svensk sida inte medverka till att ett allvarligt terroristdåd lämnas obeivrat. Och på längre sikt skulle det självfallet vara till nackdel för våra egna säkerhetsintressen, om det skulle bli bekant att man utan påföljd kan föröva sådana handlingar i Sverige. Sådana överväganden torde ha legat till grund för att man från svensk sida lade ned betydande ansträngningar på att söka få den för mordet på härvarande jugoslaviske ambassadören livstidsdömde kroaten Miro Baresic utlämnad till Sverige, sedan denne avvikit från kriminalvårdsanstalt i samband med flygkapningen på Bulltofta år 1972, trots att man på goda grunder kunde befara säkerhetsproblem i händelse av bifall till framställningen.

Om, i enlighet med vad som sålunda får anses vara huvudprincipen, lagföring sker i Sverige, har man anledning utgå från att den svenska domstolen samtidigt som utlänningen ådöms påföljd - normalt fängelsestraff - utvisar honom ur riket. Utvisningen skall då verkställas omedelbart sedan straffet har avtjänats eller villkorlig frigivning ägt rum. Det kan emellertid då visa sig att utvisningen av asylrättsliga eller andra humanitära skäl inte kan verkställas. I sådana fall måste uppenbarligen regeringen ha möjlighet att förordna om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i Sverige samt om tillgång till tvångsmedel, på samma sätt som om utvisning hade beslutats med stöd av terroristbestämmelserna. Detta kan för närvarande ske med stöd av 17 § andra stycket i 1989 års terroristlag, och motsvarande möjlighet har funnits enligt lagens föregångare. Kommittén föreslår samma reglering.

Från huvudprincipen om lagföring i Sverige måste emellertid ett viktigt undantag göras, nämligen för det fallet

att man med säkerhet kan påräkna lagföring i något annat land. Det andra landet kan nämligen, om brottet är riktat mot dess intressen, enligt allmänna jurisdiktionsrättsliga principer ligga närmare till att sörja för lagföringen än vi själva. I sådana fall förutsätter bl.a. den europeiska terrorismkonventionen också att utlämning som regel äger rum. Från intern svensk säkerhetssynpunkt saknas i allmänhet anledning att i denna situation vidhålla vårt eget jurisdiktionsanspråk. Vad som har sagts nu förutsätter givetvis att lagföringen i det andra landet kan antas komma att äga rum under sådana förhållanden att inte från svensk synpunkt grundläggande humanitära värden sätts åsido, såsom t.ex. att utlämningen riskerar dödsstraff.

En särskild fråga är genom vilket slag av procedur utlämningen i ett sådant fall skall vidarebefordras till det land som skall sörja för lagföringen. Både den europeiska terrorism-konventionen och andra internationella konventioner utgår från att detta sker genom bifall till en framställning om utlämning. Något hinder kan emellertid inte anses finnas - vare sig folkrättsligt eller internrättsligt - mot att vederbörande i stället utvisas till den främmande staten, särskilt om frågan är brådskande.

Det anförda kan illustreras genom hänvisning till de svenska åtgärderna efter ockupationen av den västtyska ambassaden i Stockholm i april 1975. Flertalet av ockupanterna - vilka tillhörde den västtyska Rote Armeeformation (RAF) - utvisades redan nästa dag till Förbundsrepubliken Tyskland. (En av dem hade avlidit och en annan utvisades med hänsyn till sitt hälsotillstånd kort efteråt). I samband med utvisningsbeslutet meddelade regeringen - som kände till att lagföring skulle ske i Förbundsrepubliken - ett uttryckligt abolitionsbeslut av innebörd att lagföring i Sverige inte skulle äga rum.

Det står enligt kommitténs mening klart att det, om en händelse av sådant slag skulle inträffa i framtiden, liksom tidigare bör ankomma på regeringen att avgöra om omedelbar utvisning skall ske eller lagföring i Sverige äga rum. För övrigt bör anmärkas att arten av eventuella framtida händelser är svår att förutse, och man kan inte helt utesluta situationer då regeringen av säkerhetsskäl anser sig böra tillgripa omedelbar utvisning även utan att i beslutssituationen ha fullständiga garantier för att lagföring kommer att ske i annat land.

För åklagarmyndigheterna kan emellertid i de nu diskuterade situationerna vissa problem uppkomma. Har en allvarlig terroristhandling begåtts i Sverige är det givetvis väsentligt att förundersökning omedelbart påbörjas och att straffprocessuella åtgärder vidtas, om lagföring skall ske här i landet. Vidtas sådana åtgärder, kan dessa emellertid bli meningslösa och t.o.m. vålla komplikationer, om regeringen kort därefter beslutar om utvisning. Även om den ansvarige åklagaren i ett särskilt fall anser sig kunna utgå från att utvisning kommer att beslutas, kan för övrigt beslutet härom av olika skäl dröja, särskilt om förhandling skall äga rum. Det finns för närvarande ingen bestämmelse som ger åklagaren möjlighet att avvakta med de åtgärder som faller inom hans verksamhetsområde i en sådan situation.

Kommittén föreslår att frågan löses genom att en särskild bestämmelse tas in i terroristlagstiftningen om krav på åtalstillstånd från regeringen. Bestämmelsen bör få den innebörden att om regeringen har tagit upp en fråga om utvisning enligt den särskilda lagen - vare sig det skett efter framställning av rikspolisstyrelsen eller självmant - åtal inte får väckas utan regeringens förordnande, innan regeringen har avgjort ärendet.

Den nu föreslagna bestämmelsen bör vara tillämplig även för det fallet att utlänningen är misstänkt för något

annat brott än en terroristhandling vid den tidpunkt då regeringen tar upp frågan om utvisning enligt terroristbestämmelserna. I sådana situationer finns uppenbarligen - om brottet inte är mycket allvarligt - större förutsättningar att låta straffanspråket få vika för intresset av att utvisningen snabbt kan bli verkställd, och några garantier för att lagföring kommer att ske genom annan stats försorg är alltså inte lika nödvändiga.

Som förut berörts meddelade regeringen ett uttryckligt abolitionsbeslut i samband med utvisningen av de terroristerna som ockuperat den västtyska ambassaden i Stockholm. Häremot kan naturligtvis ingen anmärkning riktas: ett syfte med förfarandet var ju att lagföring skulle ske i Förbundsrepubliken Tyskland och ej i Sverige. Kommittén anser dock att det kan ifrågasättas om ett formellt beslut om abolition verkligen behövs i dylika situationer. Sedan utvisningen verkställts skulle ju ändå inte lagföring i Sverige ha kunnat aktualiseras.

Den nu föreslagna regeln om att åtal inte får väckas utan regeringens förordnande hindrar visserligen formellt inte straffprocessuella tvångsmedel eller andra ingripanden i utredningssyfte. Står det emellertid klart att något åtalsförordnande inte kommer att meddelas, saknas anledning att vidta vidare utredningsåtgärder. I fall då läget är oklart bör straffprocessuella åtgärder hanteras med viss urskillning. Det är också naturligt att den ansvariga åklagarmyndigheten fortlöpande håller sig underrättad om ärendets behandling inom regeringskansliet (jfr prop. 1984/85:156 s. 8 f och 16).

Kommittén har i de nu behandlade frågorna samrått med riksåklagaren.



10.1 Förslaget till lag om särskild kontroll av
vissa utlännningar

Lagens rubrik

Förslaget till rubrik har kommenterats under 9.8 i den allmänna motiveringen. Lagen - som är avsedd att ersätta 1989 års terroristlag - har inte ansetts kunna behålla beteckningen terroristlag, eftersom den reglerar även utvisning och andra åtgärder till skydd för rikets säkerhet och alltså inte tar sikte enbart på skyddet mot terrorism.

Allmänna bestämmelser

1 §

Paragrafen, som delvis motsvarar 4 kap. 11 § utlänningslagen samt 1 och 3 §§ terroristlagen, innehåller grundläggande bestämmelser om utvisning i fall då det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller då terroristdåd kan befaras.

Till skillnad från terroristlagen reglerar den nya lagen inte frågan om avvisning. Skälen härför har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.3). Avvisning avses kunna ske i vanlig ordning enligt utlänningslagens allmänna bestämmelser om avvisning vid misstänkt brottslighet (4 kap. 2 § 3 och 4 utlänningslagen). Det är dock

förutsatt att myndigheterna endast i helt klara fall skall besluta om avvisning i de situationer som det här gäller; i andra fall bör frågan om avvisning överlämnas till regeringen eller anmälan till rikspolisstyrelsen enligt 2 § andra stycket göras om att det finns anledning anta att beslut om utvisning bör meddelas. I det speciella fallet att fara inte bedöms föreligga för någon terrorist-handling eller ens stämpling därtill i Sverige eller annat nordiskt land men utlännningen kan befaras medverka till en handling av detta slag utanför Norden kan avvisning enligt utlänningslagens bestämmelser inte ske. Ett fall av sådant slag måste alltså alltid överlämnas till regeringen för prövning av frågan om utvisning enligt förevarande lag.

Om behov därav anses föreligga, kan regeringen meddela verkställighetsföreskrifter eller allmänna råd till ledning för myndigheternas prövning av avvisningsfrågor av aktuellt slag.

I paragrafens ingress anges som en förutsättning för dess tillämplighet att utlännningen inte skall avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen. Står det helt klart att utlännningen kommer att kunna avlägsnas enligt utlänningslagen, skall alltså förevarande lag inte tillämpas.

Några särskilda tidsfrister som begränsar möjligheten för regeringen att meddela beslut om utvisning har inte föreskrivits. Utvisning kan alltså i och för sig beslutas i omedelbar anslutning till en utlännings ankomst till Sverige och oavsett om polismyndighet eller statens invandrarverk skulle ha haft befogenhet att besluta om avvisning.

Punkt 1 ger regeringen befogenhet att besluta om utvisning när det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Den ersätter därvid delvis 4 kap. 11 § utlänningslagen. Punkten får sin huvudsakliga tillämpning när spioneri

och liknande brott mot rikets yttre säkerhet kan befaras, men den kan tillämpas även i andra fall, såsom då rikets inre säkerhet hotas. Även i fortsättningen kan, när så är ändamålsenligt, den berörde utlänningsen formlost av utrikesdepartementet uppmanas att lämna landet. Ställer han sig en sådan uppmaning till efterrättelse behöver förevarande paragraf inte tillämpas.

Punkt 2 motsvarar 3 § första stycket terroristlagen. En skillnad i förhållande till terroristlagens reglering är att organisationsrekvisitet har slopats. Givetvis har det ändå en mycket stor betydelse om utlänningsen kan antas tillhöra eller verka för en organisation med politiskt våld på sitt program. Men det är inte nödvändigt att detta kan beläggas eller göras sannolikt. Om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till en terroristhandling, är detta en tillräcklig förutsättning för utvisning.

Gällande lags beskrivning av de aktioner mot vilka lagstiftningen avser att bereda skydd - handlingar som innefattar "våld, hot eller tvång för politiska syften" - har behållits, dock med den kompletteringen att det uttryckligen har angetts att fråga skall vara om en brottslig gärning. Definitionen är allmänt hållen men torde inte föranleda några beaktansvärda tolkningsproblem i praktiken med hänsyn till att regleringen inte syftar till att klassificera begångna brott utan till att bereda skydd mot en risk.

Att avgöra om ett brott innefattar våld, hot eller tvång torde inte föranleda några svårigheter. När det gäller att ta ställning till frågan om ett sådant brott skall anses ha politiska syften bör en helhetsbedömning göras, varvid även medelbara konsekvenser av brottet bör beaktas i den mån de är avsedda av gärningsmannen. Så t.ex. bör regleringen anses täcka ett frihetsberövande i utpress-

ningssyfte inte bara när det har till ändamål att omedelbart framkalla en politisk effekt utan också - för att ta ett exempel med viss aktualitet - när avsikten är att komma över en lösensumma som skall användas för en viss politisk organisations räkning. Även exempelvis ett rån omfattas av regleringen, om avsikten är att åtkomma penningmedel eller annan tillgripen egendom skall användas för politiska syften (jfr prop. 1973:37 s. 52). Men brottet måste innehålla ett element av våld, hot eller tvång. Narkotikabrottslighet som syftar till att skaffa pengar för politisk verksamhet faller alltså utanför regleringen.

För att punkten skall bli tillämplig krävs att det skall kunna befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till en handling av aktuellt slag. Begreppet "medverka" bör ges samma innebörd som i 23 kap. 4 § brottsbalken, dvs. det skall vara fråga om ett främjande av gärningen med råd eller dåd. Enbart den omständigheten att någon kan befaras vara benägen att hjälpa en förövare att undkomma eller bereda honom annat skydd i efterhand (jfr 17 kap. 12 § brottsbalken) är inte tillräckligt, om det inte är fråga om en hjälp som är överenskommen på förhand.

Över huvud taget bör framhållas att bestämmelsen om utvisning på grund av fara för terrorhandling bör reserveras för mycket allvarliga fall. I princip bör utvisning på denna grund - när det är terroristhandlingar här i landet som befaras - inte beslutas i andra fall än då man från svensk sida är beredd att hävda att det tveklöst skulle vara förenligt med 1951 års flyktingkonvention att låta beslutet gå i verkställighet.

Till skillnad från vad som gäller enligt terroristlagen kan även ett befarat terroristdåd i främmande stat läggas till grund för bedömningen. Det krävs emellertid att det är fråga om en handling som enligt svensk lag

utgör brott. I andra stycket har dessutom gjorts undantag för sådan gärning i främmande stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

I den officiella kommentaren till 1951 års flyktingkonvention (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, utgiven av flyktingkommissariatet år 1979) framhålls bl.a. att man vid bedömningen av om ett brott är icke-politiskt eller politiskt i första hand skall beakta brottets karaktär och ändamål, t.ex. om det har begåtts av verkliga politiska motiv och inte endast för personlig vinning. Det skall också finnas ett nära och direkt orsakssamband mellan brottet och det eftersträlvade politiska syftet (punkt 152).

Detta betraktelsesätt skiljer sig något från det som har brukat tillämpas i svensk rätt. Så t.ex. betraktar vi ett brott som riktat sig direkt mot staten - t.ex. spioneri - som politiskt även om det förövats endast för personlig vinning (jfr prop. 1979/80:96 s. 40 - 42). Skillnaden har dock mindre betydelse för sådana brott som här är i fråga. Det står utan vidare klart att praktiskt taget alla handlingar som terroristlagstiftningen tar sikte på utgör politiska brott. De innefattar emellertid typiskt sett också brott av icke-politisk beskaffenhet. Tonvikten i undantagsbestämmelsen i andra stycket ligger på att brottet skall ha övervägande karaktär av politiskt brott, dvs. det politiska elementet skall vara det helt dominerande. Vid tolkningen bör samma principer vara vägledande som de som har kommit till uttryck i motiven till och tillämpningen av 6 § lagen om utlämning för brott (se avsnitt 9.3.4). Vid exempelvis ett mord av politisk hämnd eller ett brott som annars har begåtts utan något verkligt försök att omstörta den bestående politiska ordningen kan som regel gärningen inte anses ha övervägande karaktär av politiskt brott.

Paragrafen ålägger inte regeringen i något fall skyldighet att besluta om utvisning, utan tillämpningen avses vara fakultativ.

2 §

Bestämmelsen i första stycket om att regeringen är beslutande organ motsvarar den som för närvarande finns i 3 § andra stycket första meningen terroristlagen. Dessutom har i detta stycke liksom i andra stycket klargjorts hur ärendena kan initieras. Den normala gången avses bli att rikspolisstyrelsen ansöker hos regeringen om utvisning. Regeringen har dock även möjlighet att ta upp frågan självmant. Polismyndigheterna, länsstyrelserna och invandrarverket har ålagts skyldighet att göra anmälan till rikspolisstyrelsen om fall då det finns anledning anta att utvisning bör beslutas. Självfallet kan sådan anmälan göras även av annan myndighet.

3 §

Paragrafen innehåller regler om förhandling och om inhämtande av yttrande från statens invandrarverk. Nuvarande regler finns i 3 § andra stycket terroristlagen. En skillnad i förhållande till terroristlagen är att förhandling inte blir obligatorisk om ett ärende är synnerligen brådskande. Såsom framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.6.2) är avsikten att möjligheten att besluta om utvisning utan föregående förhandling skall användas endast i undantagsfall. Även i dessa fall bör utlännningen förhöras, inte minst för att regeringen skall få underlag för prövningen av om det föreligger hinder mot verkställighet av ett utvisningsbeslut. Liksom för närvarande gäller för synnerligen brådskande fall att invandrarverkets yttrande inte behöver inhämtas.

Närmare bestämmelser om hur förhandlingen skall gå till finns i 6 och 7 §§ samt i 6 kap. 13 §, 14 § andra stycket och 15 § utlänningslagen.

4 §

Paragrafen motsvarar 4 § terroristlagen. I ett andra stycke har meddelats en specialbestämmelse för fall då regeringen beslutar om utvisning men samtidigt förordnar om inhibition med stöd av 10 §. I ett sådant fall är det överflödigt och närmast förvillande att själva utvisningsbeslutet förenas med ett återreseförbud. Andra stycket innebär att detta förbud i stället skall meddelas i anslutning till ett eventuellt beslut om verkställighet av utvisningen.

5 §

Paragrafen innehåller hänvisningar till de bestämmelser i utlänningslagen som blir tillämpliga även i ärenden enligt förevarande lag. Sådana hänvisningar finns för närvarande i 18 § terroristlagen. I förhållande till sistnämnda lagrum har hänvisningen till 7 kap. 9 § utgått helt och hänvisningarna till 6 kap. 12 § samt 14 § första och tredje styckena om förhandling ersatts av bestämmelserna i 6 och 7 §§ förevarande lag. Vidare har av skäl som strax skall beröras närmare hänvisningen till 4 kap. 12 § första stycket utgått. Dessutom har från 12 § terroristlagen intagits hänvisning till 6 kap. 5 § utlänningslagen om innebörden av uppsikt.

Hänvisningarna i första meningen gäller bestämmelserna om återtransport i vissa fall och särskilt tillstånd till kort besök i Sverige (4 kap. 13 och 15 §§), fingeravtryck och fotografi (5 kap. 5 §), begränsning av tiden för förvar (6 kap. 4 § andra stycket), innebörden av uppsikt (6 kap. 5 § andra stycket), ny prövning av beslut om förvar och uppsikt (6 kap. 6 - 8 §§), beslutande myn-

digheter i fråga om förvar och uppsikt (6 kap. 9 - 11 §§), överklagande av beslut om förvar (7 kap. 7 §), verkställighet av utvisningsbeslut (8 kap. 1 - 6, 14 och 16 §§), utlännings och transportörens ansvar för resekostnader m.m. (9 kap. 1 - 3 §§) samt vissa handläggningsfrågor (11 kap. 5 och 6 §§).

För det fall förhandling skall hållas i ett ärende som handläggs av regeringen tillämpas enligt andra meningen av förevarande paragraf även vissa av utlänningslagens regler om förhandling (6 kap. 13 §, 14 § andra stycket och 15 §). Dessa regler, liksom reglerna i 6 och 7 §§, kommer att bli tillämpliga vid förhandling såväl i själva utvisningsfrågan som i frågor om förvar och uppsikt samt om inskränkningar, villkor och tvångsmedel enligt 11 § andra stycket. Däremot blir inga av utlänningslagens bestämmelser tillämpliga på förfarandet vid den domstolsprövning av frågor om inskränkningar, villkor och tvångsmedel som skall ske enligt 14 §.

Slutligen anges i tredje meningen av förevarande paragraf att regeringen för verkställighet av ett beslut om utvisning skall meddela sådana anvisningar som avses i 4 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen. Innebörden är att det antingen i själva utvisningsbeslutet - om detta skall verkställas omedelbart - eller också i ett eventuellt senare beslut om verkställighet skall anges om utlänningsen bara kan sändas till ett visst bestämt land eller om verkställighet inte kan ske till något visst land. Det finns anledning att i detta sammanhang beröra en väsentlig skillnad i konstruktionen mellan förevarande lag och utlänningslagen.

För vanliga utlänningsärenden gäller enligt 4 kap. 12 § första stycket att verkställighetshinder skall beaktas redan vid prövningen av själva avvisnings- eller utvisningsfrågan, vilket avses få till följd att beslut om avvisning eller utvisning inte meddelas i de fall det

konstateras att ett beslut inte skulle gå att verkställa. I sådana fall får i stället uppehållstillstånd ges. (Prop. 1988/89:86 s. 166.)

I de fall som regleras i den nu föreslagna lagen bör emellertid inte uppehållstillstånd meddelas ens när det står klart att ett utvisningsbeslut inte skulle gå att verkställa. I dessa situationer skall i stället meddelas utvisningsbeslut med förordnande om inhibition enligt 10 §. En sådan ordning ansågs vid den ursprungliga terroristlagens tillkomst motiverad redan med hänsyn till behovet att kunna på ett formellt entydigt sätt avgränsa den kategori av utlänningar som skall kunna bli föremål för särskilda spaningsåtgärder (prop. 1973:37 s. 109). Detta intresse gör sig fortfarande gällande. Såsom framgår av 11 § är alltså utvisningsbeslut en förutsättning för att regeringen skall kunna besluta om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse här och om de särskilda tvångsmedlen i 19 - 22 §§. Denna ordning utgör också en fördel när det gäller förhållandet till Europakonventionen.

Med denna konstruktion blir enligt kommitténs mening gällande terroristlags hänvisning till 4 kap. 12 § första stycket utlänningslagen missvisande och den har därför inte upptagits i förslaget.

Förhandling

6 §

I 6 och 7 §§ finns regler om förhandling i de ärenden som handläggs av regeringen. Såsom framhållits under 5 § blir reglerna tillämpliga både när förhandlingen gäller själva utvisningsfrågan och när den gäller förvar och uppsikt eller inskränkningar, villkor och tvångsmedel. För närvarande finns bestämmelser om förhandling i utvisningsfrågan och i fråga om inskränkningar, villkor och

tvångsmedel i terroristlagens 5 -11 §§ medan det beträffande förhandling om förvar och uppsikt hänvisas till 6 kap. 12 - 15 §§ utlänningslagen.

I första stycket har intagits en regel om vem som får besluta om förhandlingen. En motsvarande regel finns för närvarande i 5 § terroristlagen och i 6 kap. 12 § tredje stycket utlänningslagen. Vad beslutsfattaren har att ta ställning till är huruvida förhandling skall hållas i ärendet, vilket såsom framgår av 3 § skall ske i de allra flesta fall, samt var förhandlingen skall hållas. Den senare frågan avgörs med tillämpning av andra meningen i lagrummets första stycke, vilken har sin motsvarighet i 5 § terroristlagen. Den ändringen har därvid gjorts att det inte längre ges möjlighet att hålla förhandlingen vid en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet. Däremot är det fortfarande möjligt att förlägga förhandlingen till en annan allmän domstol än Stockholms tingsrätt, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls vid den tingsrätten. Sådana särskilda skäl kan vara att flera av de personer som skall kallas till förhandlingen befinner sig på en annan ort.

Andra stycket innehåller bestämmelser om allmänt ombud vid förhandlingen. I förhållande till nuvarande bestämmelse i 6 § terroristlagen har den ändringen gjorts att uppdraget att vara allmänt ombud redan enligt lagen ankommer på rikspolisstyrelsen och inte får tilldelas annan myndighet eller viss person. Denna lösning har valts med hänsyn till rikspolisstyrelsens centrala roll i frågor som rör rikets säkerhet och terroristbekämpning. Vidare har styrelsens roll vid förhandlingen preciserats. Det kan i sammanhanget påpekas att sekretessbestämmelserna kan medföra att de omständigheter som redovisas av styrelsen inte fullt ut kan avslöjas för den berörde utlänningen.

Till skillnad från vad som gäller för närvarande kommer således allmänt ombud att uppträda även vid förhandling

om förvar och uppsikt (jfr 6 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen).

7 §

Paragrafen innehåller regler för förfarandet vid tingsrätten. I förhållande till motsvarande bestämmelser i gällande lag, närmast 5 § och 8 § första stycket terroristlagen samt 6 kap. 12 § andra och tredje styckena och 14 § första stycket utlänningslagen, har tingsrätten tillagts starkare ställning och en mera aktiv roll.

I första stycket föreskrivs att tingsrätten, i stället för som för närvarande statsrådet eller en tjänsteman vid regeringskansliet, har att besluta vilka som utöver utlännningen skall höras vid förhandlingen. En nyhet är också att parterna - således även den berörde utlännningen - efter tillåtelse av tingsrätten kan få åberopa muntlig och skriftlig bevisning. Prövningen av om bevisningen skall tillåtas sker med tillämpning av 35 kap. 7 § rättegångsbalken, vilket innebär att bevisningen får avvisas om rätten finner att den omständighet som utlännningen vill bevisa är utan betydelse i ärendet eller att beviset ej erfordras eller uppenbart skulle bli utan verkan. Dessutom finns möjlighet att avvisa bevisning som kunnat föras på annat sätt med avsevärt mindre besvär eller kostnad.

Andra stycket innehåller regler för förfarandet, motsvarande 8 § första stycket terroristlagen och 6 kap. 14 § första stycket utlänningslagen. Reglerna har byggts ut för att ett ändamålsenligt förfarande i möjlig mån skall säkerställas. Bl.a. har klargjorts att tingsrätten genom frågor och påpekanden skall medverka till att utredningen blir så fullständig som möjligt. Regeln härom motsvarar vad som föreskrivs för brottmål i 46 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken.

Utöver reglerna i 7 § blir genom hänvisningar i 5 § vissa bestämmelser i utlänningslagen tillämpliga på förhandlingen. Det gäller 6 kap. 13 § om kallelser, 6 kap. 14 § andra stycket om förfarandet och 6 kap. 15 § om ersättning för inställelse.

Förvar och uppsikt

8 §

Bestämmelsen motsvarar 12 § terroristlagen. En språklig justering har gjorts beträffande sista ledet av konditionalsatsen i första meningen som i gällande lydelse synes få annan innebörd än den avsedda. Dessutom har hänvisningen till 6 kap. 5 § utlänningslagen om uppsikt flyttats in bland övriga hänvisningar i 5 §.

I prop. 1988/89:86 har förslag lagts fram om ändringar i utlänningslagens bestämmelser om förvar. Dessa förslag har vilandeförklarats i samband med antagandet av den nya utlänningslagen. De ifrågavarande förslagen och de meningsskiljaktigheter som kommit till uttryck i frågan inom riksdagen har inte bedömts få någon betydelse för utformningen av förvarsbestämmelserna i förevarande lag. Vad särskilt gäller barn under 16 år kan förutsättas att tillämpning av den nu föreslagna lagen knappast i sådana fall kan tänkas förekomma i praktiken.

Genom hänvisning i 5 § blir 6 kap. 9 och 11 §§ utlänningslagen tillämpliga när det gäller vem som har befogenhet att fatta beslut om förvar och uppsikt och möjlighet att fatta tillfälliga sådana beslut.

9 §

Paragrafen ger rikspolisstyrelsen möjlighet att besluta att en utlänning skall tas i förvar innan ärendet har anhängiggjorts hos regeringen. Angående de materiella

förutsättningarna för förvarstagande är även i detta fall 8 § tillämplig. Paragrafen motsvarar 13 § terroristlagen men har ändrats redaktionellt i förhållande till den paragrafen. Dessutom har befogenheten att fatta beslut tillagts rikspolisstyrelsen i stället för polismyndighet.

Hinder mot verkställighet m.m.

10 §

Paragrafen motsvarar 14 § terroristlagen. I förhållande till sistnämnda lagrum har i andra stycket tillagts en föreskrift som ålägger rikspolisstyrelsen att varje år anmäla hos regeringen huruvida det finns skäl för omprövning av beslutet. Syftet med tillägget är att säkerställa att en omprövning verkligen kommer till stånd när det finns skäl för det. Den närmare innebörden av tillägget framgår av avsnitt 9.6.5.

Som nämnts i avsnitt 4.1.2 har i tidigare lagförarbeten (prop. 1975/76:18 s. 126) angetts en riktpunkt enligt vilken avlägsnandebeslut med stöd av terroristlagstiftningen som ej verkställts efter fem år i allmänhet bör kunna upphävas. Kommittén anser att detta uttalande fortfarande bör kunna tjäna till vägledning, men vill betona att en bedömning måste göras i varje enskilt fall och att resultatet härav kan medföra både att utvisningsbeslutet anses böra bestå längre tid och att det bedöms kunna upphävas tidigare än som följer av den angivna riktpunkten.

11 §

Paragrafen reglerar de formella förutsättningarna för beslut om inskränkningar och villkor för vistelsen i Sverige samt om särskilda tvångsmedel. I den nu gällande terroristlagen finns motsvarande bestämmelse i 17 §.

Beträffande de fall som avses i 1 § första stycket 1 (då utvisning är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet) finns motsvarande regler för närvarande i 4 kap. 11 § utlänningslagen. Sistnämnda lagrum ger dock möjlighet att i stället för utvisning besluta om inskränkningar och villkor i de fall som lagrummet reglerar. En sådan ordning kan medföra svårigheter när det gäller förhållandet till Europakonventionen. När nu reglerna i 4 kap. 11 § utlänningslagen sammanförts med terroristbestämmelserna har denna alternativa möjlighet att, utan utvisningsbeslut, förordna om inskränkningar och villkor för utlänningsens vistelse här borttagits för att en enhetlig reglering skall uppnås. Det förutsätts sålunda både i dessa fall och i terroristfallen att det fattats beslut om utvisning som inhiberats innan förordnande om inskränkningar, villkor eller tvångsmedel kan meddelas.

Som berörts i den allmänna motiveringen är det väsentligt att inskränkningar och villkor föreskrivs bara i den mån sådana föreskrifter verkligen bedöms som nödvändiga av säkerhetsskäl. Särskilt när faran för terroristhandlingar är begränsad till aktioner utomlands synes föreskrifter av detta slag många gånger kunna avvaras.

När det gäller inskränkningar av rätten att vistas i Sverige anser kommittén - till skillnad från vad som har anförts i tidigare lagförarbeten (prop. 1973:37 s. 111) - att man inte annat än möjligen under ett helt kortvarigt skede bör gå så långt att tillåten vistelse begränsas till del av kommun. Man närmar sig nämligen i så fall den gräns vid vilken föreskriften skulle kunna anses utgöra frihetsberövande och därmed vara otillåten enligt Europakonventionen (se avsnitt 6.2.2). Kommittén vill också peka på möjligheten att låta sådana inskränkningar gälla ett mera vidsträckt område än en kommun, t.ex. ett län.

Liksom tidigare får, såsom framgår av första stycket, de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel, som intagits i 19 - 22 §§, tillämpas endast i terroristfallen. För fall med anknytning till rikets säkerhet finns delvis motsvarande bestämmelser i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Såsom närmare har utvecklats i avsnitt 9.4.3 och 9.6.4 har den ändringen gjorts att det krävs ett uttryckligt regeringsbeslut för att tvångsmedelsbestämmelserna i 19 - 22 §§ skall få tillämpas. Ett sådant beslut kan fattas i samband med inhibitionsbeslutet eller i särskild ordning.

Avsikten är att frågor om inskränkningar, villkor och tvångsmedel skall behandlas vid den förhandling som skall ske i själva utvisningsfrågan. Någon särskild bestämmelse om förhandling har därför inte ansetts erforderlig för de i första stycket avsedda fallen. Om frågorna inte har berörts vid förhandlingen i utvisningsärendet bör emellertid regeringen förordna om ny förhandling. I de fall som avses i andra stycket - dvs. då avvisning eller utvisning beslutats enligt utlänningslagens vanliga regler - har någon särskild förhandling emellertid normalt inte hållits. Bestämmelsen om förhandling har därför bibehållits för dessa fall.

12 §

Bestämmelsen är ny och har tidigare kommenterats i avsnitt 9.4.2, 9.4.3, 9.6.3 och 9.6.4. Förutsättningarna för inskränkningar, villkor och tvångsmedel efter treårsfristen och förfarandet i sådana fall regleras i 14 - 17 §§.

Kommittén vill betona att den omständigheten att ett beslut av regeringen enligt förevarande paragraf kan få giltighet under tre år givetvis inte hindrar att regeringen i det särskilda fallet fattar beslut om kortare

giltighetstid, t.ex. för ett år, med sikte på en omprövning när den fastställda tidens utgång närmar sig.

För det fall regeringen skulle ha upphävt ett beslut om avlägsnande och därefter, utan att utlänningen lämnat landet, på nytt ha beslutat om utvisning, blir treårsfristen att räkna från tidpunkten för det första beslutet.

Verkställighet

13 §

Paragrafen innehåller regler om tidpunkten för verkställighet, verkställande myndighet och förfarandet när fråga om hinder mot verkställigheten uppkommer.

Reglerna i första stycket finns för närvarande i 16 § terroristlagen. Den ändringen har dock gjorts att rikspolisstyrelsen normalt skall vara verkställande myndighet i stället för polismyndighet, en ordning som med hänsyn till rikspolisstyrelsens uppgifter på förevarande områden har förefallit kommittén naturlig. Liksom tidigare har dock regeringen möjlighet att förordna någon annan myndighet att ombesörja verkställigheten.

Andra stycket motsvarar 15 § terroristlagen, varvid dock möjligheten för statens invandrarverk att fatta tillfälliga beslut om inhibition borttagits.

Inskränkningar, villkor och tvångsmedel enligt beslut av domstol

Bestämmelserna i 14 - 17 §§, som behandlar frågor om inskränkningar, villkor och tvångsmedel efter utgången av den i 12 § angivna treårsfristen, saknar motsvarighet i nuvarande lagstiftning.

14 §

Enligt första stycket är förutsättningen för att inskränkningar och villkor skall få fastställas efter treårsfristens utgång att det föreligger en påtaglig risk för att utlänningen begår eller medverkar antingen till brott mot rikets säkerhet eller också till terroristbrottslighet. För fall då det är hänsyn till rikets säkerhet som har föranlett utvisningen ställs alltså upp ett uttryckligt krav på risk för brottslighet för att inskränkningar och villkor skall få vidmakthållas efter treårsfristens utgång. Denna ordning, som saknar mot- svarighet i dagens reglering, har kommittén ansett vara rimlig med hänsyn till föreskrifternas ingripande natur.

Såsom framhållits i avsnitt 9.4.2 ligger det i kravet på att risken skall vara påtaglig att det måste föreligga omständigheter som ger välgrundad anledning att befara terroråd, såsom nya indikationer av allvarlig art som har framkommit efter det ursprungliga beslutet.

De inskränkningar och villkor som får fastställas enligt 14 § är sådana som kan anses ändamålsenliga för att motverka risken för terroristbrott. Domstolen har alltså även i detta hänseende en prövningsrätt. Detta kan innebära att domstolens beslut blir mindre ingripande än regeringens förordnande för de första tre åren. Det kan t.ex. bli aktuellt att upphäva ett förbud att vistas utanför en viss kommun och endast vidhålla anmälnings- plikten. Fall kan också tänkas föreligga då det över huvud taget inte bedöms som ändamålsenligt att fastställa några inskränkningar eller villkor. Ett exempel erbjuder den situationen att det endast är faran för terrorist- handlingar utomlands som ligger till grund för utvis- ningen.

Enligt första styckets andra mening får för terrorist- fallen på motsvarande grunder beslutas att bestämmelserna

om tvångsmedel i 19 - 22 §§ skall tillämpas beträffande en viss utlänning även för tid efter treårsfristens utgång. Denna regel gäller ej för fall då utvisningen har grundats på hänsyn till rikets säkerhet (se under 11 § andra stycket ovan).

Andra stycket ger Stockholms tingsrätt ensam behörighet att pröva de frågor som lagrummet reglerar. Ansökan får göras av rikspolisstyrelsen. Besluten skall vara tidsbegränsade och gälla i högst tre år. Om det anses erforderligt att föreskrifter eller tvångsmedel gäller även för tiden därefter måste ett nytt förfarande, med ansökan från rikspolisstyrelsen till Stockholms tingsrätt, inledas. Under den tid domstolsbeslutet gäller föreligger inte någon rätt för utlänningen att hos domstolen begära omprövning av beslutet. Däremot kan rikspolisstyrelsen på utlänningens begäran i vissa fall häva eller ändra ett domstolsbeslut (se 16 §).

Utan särskild föreskrift torde det stå klart att ett ärende enligt första stycket inte bör tas upp alltför lång tid innan ett beslut i ärendet skall börja tillämpas. Bestämmelsernas syfte skulle självfallet ej tillgodoses, om risken för brottslighet efter treårsfristens utgång prövades när större delen av fristen ännu återstår. För den till sina principer likartade prövning som kriminalvårdsnämnden enligt 26 kap. 7 och 9 §§ brottsbalken har att göra i ärenden om villkorlig frigivning gäller enligt 14 § första stycket andra meningen kriminalvårdskungörelsen (1974:248) att prövningen bör ske högst sex månader i förväg. Denna ordning synes lämpligen böra iakttas även i här aktuella fall.

Förfarandet vid tingsrätten skall enligt tredje stycket, med de undantag som angetts i fjärde stycket, följa reglerna rörande allmänt åtal för brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år är föreskrivet. Detta innebär bl.a. att tingsrätten skall bestå av en

lagfaren domare och tre nämndemän och att offentlig försvarare kan förordnas.

Förfarandet vid själva förhandlingen kommer i huvudsak att följa reglerna i 46 kap. rättegångsbalken. Parterna får åberopa muntlig och skriftlig bevisning med de begränsningar som följer av 35 kap. 7 § rättegångsbalken. Dessutom får enligt fjärde stycket skriftliga berättelser, s.k. vittnesattester, åberopas utan de inskränkningar som anges i 35 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken. Detsamma gäller uppteckningar eller upptagningar av berättelser. En sådan ordning har bedömts som nödvändig av hänsyn bl.a. till källskyddet. Det torde därvid, om starka skäl föreligger, få accepteras att vittnets identitet inte röjs.

De särskilda förhållanden som råder i terroristärenden medför att vissa undantag från vad som normalt gäller beträffande sekretess vid handläggning inför allmän domstol måste göras. I fjärde stycket föreskrivs därför att regeln i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen om att part har en ovillkorlig rätt att få del av allt processmaterial inte skall tillämpas. Därmed blir på samma sätt som i en förvaltningsdomstol 14 kap. 5 § första stycket tillämpligt. Det innebär att parten som huvudregel har rätt att få del av alla handlingar och allt övrigt material. Handling eller annat material skall dock inte lämnas ut i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I så fall skall parten på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller i den mån det behövs för att han skall kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

En konsekvens av den ordning som sålunda avses gälla är att domstolen i undantagsfall måste kunna grunda sitt

avgörande på omständigheter som inte kunnat läggas fram vid förhandlingen. I fjärde stycket har detta kommit till uttryck genom att undantag gjorts från regeln i 30 kap. 2 § första stycket första meningen rättegångsbalken om att ett avgörande endast får grundas på vad som förekommit vid förhandlingen.

Dessutom har i fjärde stycket reglerna i 24 kap. rättegångsbalken om häktning och anhållande samt reglerna i 25 kap. om reseförbud och anmälningsplikt av naturliga skäl undantagits från tillämpning. I stycket har slutligen angetts att rättens avgörande sker genom beslut.

Ett avgörande enligt 14 § kan enligt vanliga regler överklagas genom besvär till Svea hovrätt och vidare till högsta domstolen av såväl utlänningen som rikspolisstyrelsen.

15 §

I lagrummets första stycke regleras möjligheten för rätten att fatta interimistiska beslut i de frågor som avses i 14 §. I brådskande fall kan detta ske utan att parten har hörts.

I andra stycket föreskrivs att domstolens beslut skall gälla omedelbart. I den mån ett äldre beslut - av regeringen eller av domstol - då fortfarande har giltighet, träder det nya beslutet i det gamlas ställe (jfr NJA II 1988 s. 342). Domstolen får dock möjlighet att bestämma att det nya beslutet skall börja tillämpas först när giltighetstiden för det gamla gått ut.

Rikspolisstyrelsen har möjlighet att göra en ny ansökan till domstolen, om styrelsen på grund av inträffade omständigheter anser att föreskrifterna bör skärpas. Ett skäl kan vara att nya indikationer medför att man måste se allvarligare på faran för terroristhandlingar än som

förutsattes när styrelsen tidigare gjorde ansökan. Om domstolen låtit föreskrifterna stanna vid åläggande av en anmälningsplikt, men utlänningsen mera systematiskt åsidosätter denna, kan detta ibland tänkas tala för en skärpning av föreskrifterna.

16 §

Såsom framhållits under 14 § har utlänningsen inte rätt att hos domstolen begära omprövning av ett beslut som fattats med stöd av 14 §. Däremot ger 16 § första meningen rikspolisstyrelsen befogenhet att på utlänningsens begäran häva eller ändra ett sådant domstolsbeslut.

För hävning får förutsättas att någon helt oförutsedd händelse inträffar som radikalt ändrar förutsättningarna för domstolens beslut. Utlänningsen drabbas exempelvis av en allvarlig sjukdom. Skulle någon omständighet inträffa som på ett avgörande sätt ändrar förutsättningarna för riskbedömningen, får dock detta som regel antas få till följd att regeringen upphäver själva utvisningsbeslutet. Det kan därför förutsättas bli sällsynt att rikspolisstyrelsen häver ett beslut om inskränkningar och villkor eller om tvångsmedel.

Skäl till ändring av ett beslut kan föreligga om exempelvis en utlänningsen som ålagts förbud att lämna en viss kommun till följd av ändrade personliga förhållanden önskar byta bostadsort. Skulle utlänningsen ha ålagts inskränkningar i fråga om arbetsanställning - något som inte brukat förekomma i praktiken - kan naturligtvis på motsvarande sätt en ändring i fråga om arbetsförhållandena göra det nödvändigt att föreskrifterna ändras.

Rikspolisstyrelsen ges genom paragrafens andra mening möjlighet att medge tillfällig lättnad och vidta omedelbart erforderlig jämkning i ett domstolsbeslut. Avsikten är att rikspolisstyrelsen skall få viss handlingsfrihet

att göra mindre ingrepp i ett beslut när omständigheterna föranleder det. Det kan t.ex. vara fråga om en tillfällig resa som utlänningen önskar företa.

Beslut som rikspolisstyrelsen fattar med stöd av denna paragraf får enligt 26 § inte överklagas.

17 §

I paragrafen klargörs att ett domstolsbeslut enligt 14 § upphör att gälla när utvisningsbeslutet verkställs eller upphävs.

Särskilda bestämmelser om tvångsmedel

18 §

Bestämmelsen, som saknar motsvarighet i tidigare reglering, klargör att tvångsmedel enligt 19 - 22 §§ inte får, såsom enligt nuvarande terroristlag, tillgripas automatiskt så snart beslut om utvisning och inhibition fattats i terroristfallen. Det krävs därutöver att regeringen enligt 11 § eller allmän domstol enligt 14 § beslutat att 19 - 22 §§ skall få tillämpas.

19 §

I nuvarande terroristlag finns motsvarande bestämmelse i 19 §. Viss justering har skett i första stycket beroende på att organisationskriteriet slopats i 1 §. På skäl som har angetts i den allmänna motiveringen har dessutom såsom ytterligare förutsättning för tillämpning uppställts kravet att den gärning som befaras vara under planläggning skall innefatta brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet. Detta gäller bl.a. brotten mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse, grovt sabotage samt grova fall av brotten kapning av luftfartyg och luftfartssabotage.

I andra stycket har tillagts att även rikspolisstyrelsen, utöver polismyndighet, har behörighet att förordna om åtgärder enligt detta lagrum. Detta kan i och för sig sägas följa redan av 7 § polislagen (1984:387), såvitt fråga är om polisverksamhet som styrelsen leder. Föreskriften har emellertid med hänsyn till rikspolisstyrelsens centrala ställning när det gäller bekämpningen av terrorism ansetts motiverad för att undanröja tvekan i frågan.

20 §

Motsvarande bestämmelse finns i 20 § terroristlagen. I förhållande till sistnämnda lagrum har den ändringen gjorts att tillstånd att använda de tvångsmedel som regleras i lagrummet kan meddelas förutom en polismyndighet även rikspolisstyrelsen. Dessutom har i första stycket angetts att utöver hemlig teleavlyssning även det mindre ingripande tvångsmedlet hemlig teleövervakning kan användas om det är tillräckligt. I övrigt är ändringarna endast språkliga.

21 och 22 §§

Paragraferna motsvarar 21 och 22 §§ terroristlagen med vissa språkliga justeringar.

Straff

23 §

Motsvarande straffbestämmelse finns för närvarande i 23 § terroristlagen.

I första stycket punkt 1 har grunden för kriminalisering preciserats. Straff enligt denna punkt kan enligt förslaget ådömas endast den som hjälper en utlänning som är underkastad förbud enligt 4 §, dvs. återreseförbud i

samband med utvisningsbeslut, att komma in i Sverige. Den nuvarande föreskriften, som generellt kriminaliserar lämnandet av hjälp till en sådan utlänning som avses i 1 § terroristlagen, är enligt kommitténs mening tvivelaktig av hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincipen, eftersom den enskilde ofta saknar möjlighet att förutse hur regeringens bedömning utfaller.

I övrigt i första stycket och i andra stycket har några sakliga ändringar ej gjorts.

Ett nytt tredje stycke har införts. Stycket, som har motsvarighet på andra håll i strafflagstiftningen - se t.ex. 33 § andra stycket trafikskadelagen (1975:1410) - tar sikte på fall då en utlänning, som står under åtal för överträdelse av inskränkningar och villkor som har meddelats honom, fortsätter att överträda föreskrifterna. Genom stycket klargörs till en början det i och för sig självklara förhållandet att nytt åtal kan väckas för de fortsatta överträdelserna. Stycket innebär emellertid också att skilda överträdelser som omfattas av samma åtal inte skall räknas som flera brott och att sålunda samnanläggningsreglerna i 26 kap. 2 § brottsbalken inte skall tillämpas i detta fall. Dessutom får bestämmelsen till följd att, om utlänningen har dömts för överträdelserna, nytt åtal inte kan väckas för överträdelser som ligger i tiden före åtalet oavsett om de omfattats av detta eller ej.

Även om stycket innebär en viss förenkling för åklagarmyndigheterna kvarstår otvivelaktigt de i den allmänna motiveringen berörda hanteringssvårigheterna för fall då en utlänning konsekvent vägrar att följa de föreskrifter som har meddelats honom av regeringen eller av domstol. Som regel måste rimligen gälla att åtal i sådana fall inte väcks omedelbart sedan en ny överträdelse har rapporterats utan med lämpliga intervaller vilkas längd kan vara beroende på omständigheterna.

Enligt praxis brukar ett fängelsestraff på en månad ådömas då en utlänning mera systematiskt har överträtt föreskrifter av aktuellt slag (jfr NJA 1989 s. 131). Kommittén har ingen erinran mot denna praxis. Längre straff bör förutsätta omständigheter av mera speciellt slag.

24 §

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 24 § terroristlagen.

Övriga bestämmelser

25 §

Lagrummet, som reglerar förhållandet mellan strafflagstiftningen och terroristlagstiftningen, har kommenterats utförligt i avsnitt 9.10.

26 §

Bestämmelsen kräver ingen särskild kommentar.

Övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1991. De nya bestämmelserna som rör inskränkningar, villkor och tvångsmedel samt verkställighet tillämpas även när avlägsnandebesluten fattats enligt äldre bestämmelser. Vid ikraftträdandet tillämpliga beslut om inskränkningar och villkor gäller - även om den i 12 § angivna treårsfristen har gått till ända - intill utgången av juni 1991 om de ej upphävts dessförinnan. Intill samma tidpunkt kan tvångsmedelsbestämmelserna i 19 - 22 §§ förevarande lag tillämpas, om motsvarande bestämmelser var tillämpliga på utlänningen vid ikraftträdandet, förutsatt att inte regeringen häver utvisningen eller återkallar beslut som avses i 17 § andra stycket terroristlagen. Det anförda

innebär att, om föreskrifter eller befogenhet att företa tvångsmedel alltså anses böra gälla, rikspolisstyrelsen måste inleda ett domstolsförfarande i sådan tid att rättens beslut kan föreligga före utgången av juni 1991. Några övergångsbestämmelser med sikte på vid ikraftträdandet gällande beslut enligt 4 kap. 11 § utlänningslagen har inte föreslagits, eftersom några sådana beslut för närvarande inte föreligger.

I övrigt hänvisas beträffande övergångsbestämmelserna till prop. 1988/89:86 s. 225 - 226.

10.2 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

4 kap. 11 §

Paragrafen innehåller regler om bl.a. utvisning av hänsyn till rikets säkerhet. Motsvarande reglering föreslås intagen i den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, och paragrafen skulle alltså i och för sig kunna upphävas. Med hänsyn till att det i 1 kap. 1 § uttalas att utlänningslagen anger under vilka förutsättningar en utlänning kan utvisas ur landet bör dock lämpligen lagen innehålla en erinran om särregleringen. I paragrafen har därför intagits en hänvisning till att utvisning i vissa fall kan ske enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Till följd härav har även rubriken till paragrafen ändrats.

4 kap. 14 §, 6 kap. 2 och 3 §§, 7 kap. 15 och 16 §§, 8 kap. 10 och 12 §§ samt 10 kap. 3 och 4 §§.

I paragraferna har endast gjorts följdändringar med anledning av att de regler som gäller utvisning av hänsyn till rikets säkerhet flyttats från utlänningslagen till lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Beträffande 7 kap. 15 § kan anmärkas att invandrarverkets befogenhet att i vissa fall upphäva beslut om avvisning eller utvisning avses gälla endast sådana beslut som fattats enligt utlänningslagen och inte utvisningsbeslut enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Att uttryckligen ange detta i lagtexten har ej bedömts vara erforderligt, särskilt som motsvarande anses följa av den nu gällande lagstiftningen.

Övergångsbestämmelser

Ändringarna i punkterna 1 och 5 är endast följdändringar till övriga ändringar i utlänningslagen. Beträffande punkt 1 kan anmärkas att kommittén i övriga ändringsförslag utgått från att de vilandeförklarade bestämmelserna i 6 kap. kommer att ha trätt i kraft innan kommitténs förslag genomförs. Någon ändring av punkt 1 i övergångsbestämmelserna blir då ej erforderlig.

10.3 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

41 §

I paragrafen har gjorts de följdändringar som föranleds av förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:534) om ändring i lagen (1989:360) om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

43 §

Även i denna paragraf har endast gjorts följdändringar. Hänvisningen i andra stycket till ärende hos polismyn-

dighet enligt 41 § punkt 7 rättshjälpslagen har borttagits, eftersom ärenden enligt denna punkt enbart handläggs av regeringen.

10.5 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen
 (1980:100)

14 kap. 5 §

Tillägget i tredje stycket hänger samman med att det i 14 § fjärde stycket lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar föreslås ett undantag från regeln att den som är part i ett mål eller ärende som handläggs enligt rättegångsbalken alltid har rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande.

10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen
 (1965:94) om polisregister m.m.

7 §

Endast följdändringar har gjorts.

RESERVATION AV INGELA MÅRTENSSON

Min reservation kan sammanfattas i följande punkter:

- o beslut om utvisning av presumtiva terrorister bör fattas av invandrarverket med rätt att överklaga
- o kommunarrest bör slopas, men anmälningssplikt bör bibehållas
- o regler om tvångsmedel bör inte sträcka sig längre för utlänningar än för svenska medborgare
- o den parlamentariska insynen är inte tillfredsställande
- o svensk terroristlagstiftning bör vara i överensstämmelse med i första hand nordisk, men även europeisk lagstiftning på detta område
- o någon särskild lagstiftning om kontroll av utlänningar behövs ej

Sverige måste skydda sig mot terrorism och får heller inte bli en tillflyktsort för terrorister. En utlänning som kan misstänkas vara terrorist skall kunna avlägsnas från Sverige. Jag har således inte något att invända mot att det i svensk lag finns regler om avvisning och utvisning av presumtiva terrorister. I sammanhanget kan noteras att den kritik som riktas mot terroristlagstiftningen inte tagit sikte på reglerna om avlägsnande.

Det finns en tendens att använda hotet om terrorism som ett argument för att minska antalet flyktingar i Sverige. Likaså åberopas det faktum att många asylsökande inte har identitetshandlingar med sig som en risk för att terrorister tar sig in i Sverige. Under utredningens arbete har inte framkommit några belägg för att så skulle vara fallet. Om man vill minska flyktingströmmen till Sverige så måste den frågan diskuteras i klartext och inte som om det handlade om terrorism.

I fråga om avvisning av presumtiva terrorister föreslås utlänningslagens regler gälla, dvs. beslut härom fattas av polismyndighet eller av invandrarverket. Enligt gällande regler och enligt lagförslaget skall beslutet om utvisning däremot tas av regeringen. Det kan ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl för denna särbehandling vad gäller utvisningsbeslut. Jag anser att beslut om utvisning av presumtiva terrorister lika väl kan tas av invandrarverket med möjlighet att överklaga beslutet till högre instans, förslagsvis kammarrätten. En viktig garanti för rättssäkerheten är under alla förhållanden att prövningen kan äga rum i två instanser. Vilka instanser som är lämpligast kommer att övervägas i den nya kommittén som skall se över instansordningen i utlänningsärenden.

Utredningen föreslår i 8 §, att en utlänning skall kunna tas i förvar under vissa angivna förutsättningar. Det kan ifrågasättas om inte denna bestämmelse står i strid med de regler som i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter har meddelats om frihetsberövande (artikel 5), jämförda med konventionens förbud mot diskriminering (artikel 14). Visserligen föreskriver konventionens artikel 5:1:f att en utlänning får tas i förvar som ett led i dennes avlägsnande. I flertalet av de fall, där den hittillsvarande terroristlagstiftningen tillämpats, har emellertid den ifrågavarande utlänningen inte kunnat avlägsnas ur riket på grund av s.k. politiskt

verkställighetshinder. Redan i samband med förvarsbeslutet har man med full visshet kunnat konstatera, att ett eventuellt beslut om avlägsnande inte skulle kunna verkställas. Vid något tillfälle har också det ansvariga statsrådet deklarerat, att ett förvarsbeslut grundats på misstanke om brott, där emellertid misstanken inte varit tillräckligt stark för att motivera ett ingripande enligt rättegångsbalkens bestämmelse.

Den föreslagna regeln innebär, att utlänningar diskrimineras i vad avser förutsättningar för ett förvarstagande. I och för sig kan ett dylikt beslut vara konventionsförenligt mot bakgrund av artikel 5:1:c. I och med att endast utländska medborgare kan omfattas av regleringen uppkommer emellertid en kränkning av konventionens artikel 5:1:c, jämförd med artikel 14. I dessa fall skulle antagligen den europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter ha prövat en anmälan mot Sverige. Klagomål i detta avseende anfördes emellertid aldrig av ifrågavarande utlänningar.

Under senare år har terroristlagstiftningen kritiserats framför allt därför att den innehåller möjligheter att besluta om s.k. kommunarrest. Utan att några övertygande skäl redovisas föreslås i betänkandet att denna möjlighet att inskränka en utlännings rörelsefrihet skall bestå. Motivet för kommunarrest anges vara att polisen utan alltför stora ansträngningar och resursinsatser skall kunna hålla de berörda utlänningarna under erforderlig uppsikt. Utredningen har enligt min mening inte kunnat påvisa att beslut om begränsning av rörelsefriheten har varit effektiv i detta syfte. Jag vill i sammanhanget understryka uttalandet i betänkandet att det rent allmänt sett är "tvivelaktigt att under obegränsad tid upprätthålla ett straffsanktionerat förbud, om vilket man vet att det endast med svårighet kan övervakas och oupphörligen kommer att överträdas." Dessa argument är även relevanta när kommunarrest gäller en begränsad tid.

Därför har jag kommit till slutsatsen att kommunarresten bör slopas, medan möjlighet att besluta om anmälningsplikt bör kvarstå.

Kommunarrest skall enligt förslaget i betänkandet beslutas av regeringen. Detta förslag är högst tvivelaktigt. Kommunarrest utgör inte ett politiskt beslut, om åtgärden betraktas ur individualpreventiv synpunkt, dvs. för att förhindra eller försvåra för den presumtive terroristen att begå ett politiskt våldsdåd. Är det fråga om att besluta om kommunarrest med tillämpning av de rekvisit här för, som föreslås gälla enligt 14 §, skall det vara fråga om en rättslig prövning i det enskilda fallet. Uppenbarligen anser också majoriteten att de individualpreventiva synpunkterna skall väga över efter tre års kommunarrest då utlännningen skall vara berättigad till den rättsliga prövningen.

Beslutet om kommunarrest är däremot ett politiskt ställningstagande, om man låter de "allmänpreventiva" synpunkterna överväga och syftar till att göra levnadsvillkoren så obehagliga som möjligt för de berörda personerna, bl.a. genom regler om s.k. kommunarrest. Däremot tycks det inte finnas några sakliga skäl för lagstiftningen i så nåtto, att polisen får större möjlighet att föregripa politiska våldsdåd, i vart fall har detta inte påvisats.

Skall möjligheterna till kommunarrest kvarstå i den nya terroristlagstiftningen skall endast de individualpreventiva aspekterna beaktas. Beslut härom bör därför meddelas av domstol i enlighet med de förutsättningar i övrigt, som anges i lagförslaget. Utredningens förslag till beslutsordning är oacceptabelt.

Vidare föreslås att det även i fortsättningen skall finnas möjligheter att använda särskilda tvångsmedel (telefonavlyssning, brevöppning, husrannsakan, m.m.) när

det gäller presumtiva terrorister med utländskt medborgarskap.

Skyddet för den enskildes privat- och familjeliv garanteras enligt den europeiska konventionens artikel 8:1. Inskränkningar av dessa rättigheter får äga rum bl.a. med hänsyn till förebyggandet av oordning och brott (artikel 8:2). Sådana inskränkningar får emellertid inte ske diskriminerande enligt artikel 14. Det kan därför ifrågasättas, huruvida lagförslaget står i överensstämmelse med artikel 8, jämfört med artikel 14, eftersom inskränkningar av nu nämnt slag uteslutande kan komma att drabba vissa utländska medborgare. Det kan tilläggas att terroristlagstiftningens förenlighet med den europeiska konventionen ännu inte prövats i nu berört hänseende.

Om man accepterar, att möjligheten till särskilda tvångsmedel måste finnas av spaningstekniska skäl, bör en lagstiftning härom få generell tillämpning, dvs. även omfatta svenska medborgare. För detta talar åtskilliga skäl. Det finns en risk för att blotta existensen av terroristlagstiftningen bidrar till främlingsfientliga strömningar. En bidragande orsak till kurdernas utsatta ställning i Sverige är bl.a. den uppmärksamhet, som riktats mot de personer, vilka i dag har kommunarrest. I massmediala sammanhang är det egenskapen att vara kurd, som starkast framhållits. Sekundärt har ett eventuellt medlemskap i PKK framskymtat och först i tredje hand har dessa personers farlighet framkommit.

I några av de hittills kända terroristärendena har svenska medborgare varit involverade. Det finns följaktligen inte några garantier för att inte svenskar ägnar sig åt politiska våldsdåd. Det är också känt, att några av de personer, som bevisligen är terrorister, tidigare har upptagits som svenska medborgare (naturaliserats). Andra fall utgör sådana, där en utländsk kontrahent ingår

äktenskap med svensk medborgare och värvar den senare till terroristorganisationen. Sådana fall förekommer i utländsk praxis. Det finns alltså inte några skäl att för utlänningar införa regler om tvångsmedel som sträcker sig längre än sådana som anses kunna gälla för svenska medborgare. Även med denna utgångspunkt finns möjligheter att införa en lagstiftning som avskräcker utländska terrorister från att söka sig till Sverige.

Kommittén har inhämtat uppgifter om utländsk rätt genom en enkätundersökning. Av svaren framgår att inget av de tolv länderna har motsvarigheten till svensk lagstiftning vad beträffar kommunarrest eller speciella tvångsmedel gällande utländska medborgare. I alla sammanhang betonas vikten av att den svenska lagstiftningen anpassas till framför allt nordisk, men även europeisk lagstiftning. Så är inte fallet i denna utredning. Jag finner inte anledning till att Sverige skall ha en unik lagstiftning på detta område. Motivet som anges, nämligen att vi har en så liberal praxis i asylfrågor, kan jag inte heller ställa mig bakom. Som jag tidigare angett bör asylfrågor särskiljas från terroristfrågor.

Likaså delar jag inte uppfattningen att den parlamentariska insynen är tillfredsställande. I det fallet borde närmare övervägningar göras innan man drar några slutsatser. I kommitténs direktiv har inte ingått att ta ställning i den frågan. Däremot har möjligheterna till insyn kritiserats av riksdagen. Jag instämmer i den kritiken.

Det föreslås en ny lag om särskild kontroll av utlänningar. Utifrån de ställningstaganden som jag redovisat ovan finns ingen anledning till att införa en sådan särskild lag. Bestämmelserna om utvisning av presumtiva terrorister kan lämpligen, liksom motsvarande beslut om avvisning, ingå i utlänningslagen. Likaså bör regler om anmäl-

ningsplikt för presumtiva terrorister som ej kan utvisas
ingå i utlänningslagen och beslutas av invandrarverket.

Lag (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd
med internationell bakgrund (terroristlag)

1 § En utlänning som kommer till Sverige skall avvisas, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp som avses i andra stycket och om det dessutom med hänsyn till vad som är känt om hans tidigare verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i landet medverkar till sådana handlingar som avses i det stycket.

I första stycket avses en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i landet.

Avvisning skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller så snart som möjligt efter ankomsten. Avvisning får inte ske senare än tre månader från ankomsten.

2 § Uppkommer fråga om att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas, skall polismyndigheten genast överlämna ärendet till regeringens avgörande. I sådana ärenden skall förhandling hållas. Yttrande skall inhämtas från statens invandrarverk, om det inte möter hinder på grund av att ärendet är synnerligen brådskande. Regeringen får dock utan föregående förhandling eller hörande av invandrarverket besluta att inte avvisa utlänningen.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter med riktlinjer för polismyndigheternas prövning av frågan om ett ärende skall överlämnas till regeringens avgörande.

3 § En utlänning får utvisas ur landet, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket men enligt tredje stycket avvisning inte kan ske.

Beslut om utvisning enligt första stycket meddelas av regeringen. I sådana ärenden skall förhandling hållas. Yttrande skall inhämtas från statens invandrarverk, om det inte möter hinder på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

4 § Beslut om avvisning eller utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Därvid tillämpas bestämmelserna i 4 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen (1989:529) på motsvarande sätt.

5 § I ärenden om avvisning eller utvisning enligt denna lag får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och bestämma

om andra än utlänningen skall höras. Förhandlingen skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan domstol eller vid en förvaltningsmyndighet.

6 § Den domstol eller myndighet som håller förhandlingen skall uppdraga åt rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen.

7 § Utlänningen och andra personer som skall höras, skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den domstol eller förvaltningsmyndighet som håller förhandlingen besluta om hans inställelse. Har kallelse till förhandlingen delgetts den som skall höras minst fyra dagar före förhandlingen och uteblir den kallade utan att ha anmält laga förfall, får domstolen eller förvaltningsmyndigheten besluta om hämtning genom polismyndighetens försorg. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det finns synnerliga skäl.

8 § Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

I fråga om förhandling vid allmän domstol skall, i den mån annat inte följer av 5 - 7 samt 9 och 10 §§, i tillämpliga delar gälla bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål. Utöver vad som följer av 1 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten förordna att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100).

Förhandling vid förvaltningsmyndighet eller allmän förvaltningsdomstol skall, om annat inte följer av 5 - 7 samt 9 och 10 §§, ske med iakttagande i tillämpliga delar av som föreskrivs om muntlig förhandling vid sådan domstol.

9 § För inställelse vid förhandlingen skall utlänningen få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han har vistats i landet samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid förhandlingen har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

Den som är allmänt ombud eller tolk har rätt att av allmänna medel få arvode samt ersättning för kostnader

och tidsspillan, om inte uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

10 § Frågan om ersättning eller förskott prövas av den domstol eller förvaltningsmyndighet som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

11 § En förvaltningsmyndighets beslut om ersättning enligt 9 § får överklagas till kammarrätten.

12 § En utlänning får tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt denna lag eller beslut härom föreligger och det skäligen kan antas att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller om hans identitet är oklar. Är utlänningen under sexton år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem.

Under de förutsättningar som anges i första stycket kan en utlänning ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt. Beträffande uppsikt gäller 6 kap. 5 § utlänningslagen (1989:529) i tillämpliga delar.

13 § Även om de i 12 § angivna förutsättningarna inte föreligger, får en polismyndighet ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när fråga om avvisning skall överlämnas till regeringen enligt 2 § eller när det uppkommer fråga om att utvisa utlänningen enligt 3 §.

Beslut med stöd av första stycket skall anmälas till regeringen. Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

14 § När regeringen har beslutat om avvisning eller utvisning enligt denna lag men det möter hinder som anges i 8 kap. 1 - 4 §§ utlänningslagen (1989:529) mot att verkställa beslutet eller beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition). Avvisnings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet om inhibition skall prövas på nytt när det finns skäl till detta.

15 § När fråga uppkommer om hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, får det statsråd som har till uppgift att föredra sådana ärenden besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har avgjort ärendet. Ett sådant beslut får även fattas av statens invandrarverk. Verket skall då genast underrätta regeringen och anmäla ärendet, om det ännu inte har kommit under regeringens prövning.

16 § Ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ankommer på polismyndighet. Regeringen får dock förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

17 § Skall ett av regeringen meddelat beslut om avvísning eller utvisning enligt denna lag på grund av förordnande enligt 14 § inte verkställas, tillämpas 19 - 22 §§ beträffande utlänning som avses med beslutet. Regeringen får besluta om sådana åtgärder som anges i 4 kap. 11 § första stycket utlänningslagen (1989:529) för utlänningsens vistelse i landet.

Har enligt utlänningslagen meddelats beslut i andra fall än sådana som avses i första stycket om avvísning eller utvisning och kan beslutet inte verkställas, får regeringen, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningsen som avses i 1 §, förordna att 19 - 22 §§ skall tillämpas och besluta om sådana åtgärder som sägs i första stycket.

Innan beslut om åtgärder meddelas skall förhandling hållas. Därvid tillämpas reglerna om förhandling i 5 - 11 §§.

18 § I ärende enligt denna lag gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i 4 kap. 12, 13 och 15 §§, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket och 6 - 15 §§, 7 kap. 7 och 9 §§, 8 kap. 1 - 6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1 - 3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529).

19 § Om det är av betydelse för att utröna om en organisation eller grupp som avses i 1 § andra stycket planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften, får en utlänning som avses i 17 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av en sådan utlänning får också tas 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.

20 §¹ För ändamål som avses i 19 § första stycket får rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela polismyndighet tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning mot utlänning som avses i 17 §.

Rätten kan för ändamål som avses i 19 § första stycket, om det finns synnerliga skäl, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänning som avses i 17 §, och som påträffas vid

¹ Senaste lydelse 1989:531

husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns 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 inte får utan tillstånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

21 §² Tillstånd som avses i 20 § skall meddelas att gälla viss tid, ej överstigande en månad, 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 tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga om hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. rättegångsbalken.

22 §³ En upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning skall granskas snarast möjligt. Granskningen får inte utföras av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller upptagningen eller uppteckningen något som inte är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen, skall den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 20 § får inte närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Sådant handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall försändelse som finns hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om inte beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

23 § Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 1 § att komma in i Sverige,
2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning enligt denna lag eller
3. en utlänning som bryter mot en sådan föreskrift som har meddelats enligt 17 §.

För försök eller förberedelse till brott som avses i

² Senaste lydelse 1989:531

³ Senaste lydelse 1989:531

första stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

24 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige, fast han enligt ett verkställt beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529).

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

(Övergångsbestämmelserna har utelämnats här)

NJA 1989 s. 131

28

Med stöd av de sk terroristbestämmelserna i utlänningslagen (1980:376) har regeringen föreskrivit att utlänningslagens § 2 inte fick vistas utanför viss kommun, dels var skyldig att flera gånger i veckan anmäla sig hos polismyndighet i kommunen. Fråga, i mål om straffansvar för överträdelse av anmälningsplikten, om regeringens bestämmelser angående frihetsberövande kunde tillämpas på föreskriften. Dessutom fråga om påföljd för överträdelsen.

Allmän åklagare yrkade vid *Stockholms TR* ansvar å turkiske medborgaren Nezmi A jämlikt 97 § 2 utlänningslagen (1980:376) enligt följande: Regeringen har d 10 dec 1984 med stöd av 74 § 2 st utlänningslagens § 2 jämfört med 48 § 1 st samma lag beslutat bl a att Nezmi A skall anmäla sig hos polismyndigheten i Stockholm tre gånger i veckan. Regeringen har därefter i beslut d 18 juni 1987 medgivit att den Nezmi A ålagda skyldigheten att anmäla sig hos polismyndigheten nedsätts till två gånger i veckan. Nezmi A har överträtt den föreskrift om anmälningskyldighet som sålunda meddelats honom genom att under tiden d 25 juli – d 26 okt 1987 underlåta anmäla sig hos polismyndigheten.

TR:n (ordf chefsrådmannen *af Geijerstam*) anförde i dom d 27 okt 1987: *Domskäl*. Nezmi A har vidgått de faktiska omständigheterna men har bestritt ansvar under åberopande att regeringens beslut är olagligt. Han har gjort gällande att såväl regeringens beslut som den kraftiga frihetsinskränkning han ålagts i beslutet strider mot Europakonventionen. Nezmi A har sagt sig avse att anmäla förhållandet hos Europadomstolen.

TR:n finner såväl regeringens beslut som de däri meddelade föreskrifterna vara lagligen grundade. Nezmi A har överträtt de för honom gällande föreskrifterna på sätt åklagaren angivit. Åtalet är alltså styrkt. Omständigheterna kan ej anses mildrande.

Nezmi A dömdes d 2 okt 1986 av Svea HovR jämlikt 97 § 2 utlänningslagen för brott mot utlänningslagen till fängelse 2 mån. Påföljden var till fullo verkställd d 25 juli 1987.

Påföljden bör av hänsyn till allmän laglydnad och för Nezmi A:s tillrättaförande bestämmas till fängelse.

Domslut. *TR:n* dömde Nezmi A jämlikt 97 § 2 utlänningslagen för brott mot utlänningslagen till fängelse 1 mån.

Nezmi A fullföljde talan i *Svea HovR* och yrkade att åtalet måtte ogillas. Om gärningen ansågs straffbar yrkade han påföljdseftergift. Om inte något av dessa yrkanden kunde bifallas, yrkade han att påföljden bestämdes i första hand till böter och i andra hand till villkorlig dom.

Åklagaren bestred ändring.

HovR:n (hovrättslagmannen Nilsson, hovrättsrådet Ljungkvist, referent, och adj led Werner samt nämndemännen Lööf och Sundelin) fastställde i dom d 3 mars 1988 TR:ns dom.

Nezmi A (offentlig försvarare advokaten Hans Göran Franck) sökte revision och yrkade i första hand att åtalet måtte ogillas. I andra hand yrkade han att påföljd för brottet måtte helt efterges eller att påföljden måste bestämmas till böter, alternativt till villkorlig dom.

Rksåklagaren bestred ändring.

Målet avgjordes efter huvudförhandling (riksåklagaren genom byråchefen Gunnel Lindberg).

HD (JustR:n Nyman, Bengtsson, referent, Heuman, Gregow och Lambe; Bengtsson skiljaktig i fråga om påföljden) beslöt följande dom: *Domskäl*. Regeringen beslöt d 10 dec 1984 enligt 47 § utlänningslagen, jämförd med 30 § samma lag, att Nezmi A skulle utvisas ur Sverige samt förordnade att verkställighet av beslutet tills vidare inte fick ske. Samtidigt beslöt regeringen enligt 74 §, jämförd med 48 §, samma lag bla att Nezmi A inte fick vistas inom annan del av Sverige än Stockholms kommun och att han tre gånger i veckan skulle anmäla sig hos polismyndigheten i Stockholm. Genom beslut d 18 juni 1987 nedsatte regeringen anmälningsskyldigheten till två gånger i veckan. Målet rör brott mot denna anmälningsskyldighet.

Nezmi A har gjort gällande att utlänningslagens särskilda bestämmelser om terrorister, som ligger till grund för regeringens utvisningsbeslut, inte varit tillämpliga på honom. Han har vidare invänt att beslutet om vistelseort och anmälningsplikt inte är giltigt, eftersom det utgör ett grundlagsstridigt frihetsberövande och även är oförenligt med den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Därvid har han framhållit bla: Beslutet är obestämt till tiden och hindrar honom att planera sin framtid. Han kan nu inte umgås med släkt och vänner utanför kommunen och har inte fått tillstånd att flytta till annan ort, fast han känt sig hotad i Stockholm. Eftersom han utpekats som terrorist är han utsatt för ständig polisövervakning. För honom är denna långvariga kommunarrest lika psykiskt påfrestande som att sitta i fängelse. Eftersom han på detta sätt får anses berövad friheten genom regeringsbeslutet, skulle detta rätteligen enligt såväl grundlagen som Europakonventionen ha prövats av domstol. Så har emellertid inte skett. Han känner sig orättvist behandlad utan möjlighet att komma till sin rätt. Genom att vägra att anmäla sig vill han protestera mot terroriststämpeln.

Föreskriften om anmälningsskyldighet har omedelbart samband med förbudet att lämna kommunen, och dess giltighet får bedömas i samband härmed. Av betydelse är härvid i första hand vissa regler i utlänningslagen och regeringsformen om frihetsberövande och andra

inskränkningar i rörelsefriheten.

De sk terroristbestämmelserna i utlänningslagen innebär bl a följande. Regeringen kan besluta att utvisa en utlänning, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket samt det dessutom med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i riket medverkar till handlingar av angivet slag (47 §, jfr 30 §). Beslutet fattas efter förhandling, normalt vid domstol (47 §, 57 § 2 st), men domstolen yttrar sig inte i ärendet. Regeringens beslut kan inte överklagas; om det inte kan verkställas skall dock regeringen ompröva det, när skäl finns till detta (73 §). Hinder för verkställighet föreligger bl a om utlänningen därigenom skulle riskera politisk förföljelse (77 §). När verkställighet inte kan ske får regeringen meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i Sverige som kan avse bl a, såsom för Nezmi A:s del, vistelseort och anmälningsplikt (74 §, jfr 48 §). Regeringens beslut härom kan enligt utlänningslagen inte prövas vid domstol; någon ändring i detta förhållande har inte skett genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Vad angår regeringsformens regler i ämnet, är utlänningars rörelsefrihet inom landet inte tryggad (jfr 2 kap 8 § andra meningen och 20 §). Däremot är utlänning jämställd med svensk medborgare i fråga om skydd mot frihetsberövande, dock inte om annat följer av lag (2 kap 20 § 2 st 4). En utlänning har vidare samma rätt som svenska medborgare till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (2 kap 9 § 1 st och 20 § 1 st 4). Detta innebär att om annan myndighet än domstol berövat utlänningen friheten på sådan grund, han skall få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. I fråga om frihetsberövande av annan anledning än brott eller brottsmisstanke har enligt 2 kap 9 § 2 st svensk medborgare rätt till domstolsprövning, men denna bestämmelse gäller för utlänning endast om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag (2 kap 20 § 2 st 5). Vidare stadgas, med samma undantag för utlänningars del, i 2 kap 9 § 3 st att om prövning som avses i första eller andra stycket inte uppdragits åt myndighet som är behörig enligt bestämmelserna där, den skall ankomma på allmän domstol.

I detta sammanhang är också vissa bestämmelser i Europakonventionen av intresse; även om konventionen inte utgör svensk rätt är det naturligt att dess ståndpunkt i rättighetsfrågor påverkar tolkningen av regeringsformen. Artikel 5 i konventionen föreskriver att envar som berövas sin frihet genom arrestering eller eljest skall äga rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig (punkt 4). Här föreskrivs alltså en domstolsprövning såväl för landets egna medborgare som för utlänningar, så snart ett frihetsberövande föreligger på någon grund.

Frågan blir till en början om föreskrifterna om anmälningsplikt och om Nezmi A:s vistelseort är förenliga med regeringsformen.

Föreskrifterna innebär uppenbarligen en inskränkning av Nezmi A:s rörelsefrihet. Som framgått skyddar regeringsformen inte utlänning i detta avseende. På grund av utlänningslagens utformning är inte heller reglerna i 2 kap 9 § 2 och 3 st tillämpliga för Nezmi A:s del. Enligt 1 st samma lagrum är han däremot berättigad till domstolsprövning av frihetsinskränkningen, under förutsättning att denna dels sker i anledning av brott eller misstanke om brott, dels utgör ett frihetsberövande.

Som framgått grundas enligt utlänningslagen ingrepp som det aktuella inte på någon misstanke om begånget brott utan på att utlänningen kan befaras begå terroristhandlingar här i riket. Att frihetsinskränkande föreskrifter kan meddelas i dessa fall har ursprungligen motiverats främst med svårigheten att med vanliga spaningsåtgärder komma terroristers verksamhet och brottsplaner på spåret. Det framhölls att reglerna gällde personer som ansetts utgöra ett hot mot den allmänna säkerheten och därför ej vara önskvärda i landet men sedan trots ett föreliggande avvisnings- eller utvisningsbeslut fått stanna här av humanitära skäl; det var därför rimligt att de tvingades underkasta sig mera långtgående inskränkningar i sina fri- och rättigheter och sitt skydd för den personliga integriteten än andra grupper av befolkningen. (Prop 1973:37 s 24, 88.)

Det förhållandet, att sålunda inte någon misstanke om begånget brott kan riktas mot utlänningen, kan emellertid rimligen inte motivera att han skulle få ett sämre skydd i fråga om domstolskontroll över ingreppet än regeringsformen ger misstänkta; ett sådant resonemang skulle stå i direkt strid med en huvudtanke bakom de återgivna grundlagsreglerna. Det innebär att utlänningar av Nezmi A:s kategori bör anses berättigade till domstolsprövning, om ingreppet mot dem går ut på ett frihetsberövande. (Jfr den förut berörda regeln i 2 kap 9 § 3 st regeringsformen samt SOU 1978:34 s 173 och prop 1978/79:195 s 59.) Frågan blir då om så är fallet.

Det står klart att i varje fall ett mera tillfälligt förbud att lämna en kommun inte utgör ett frihetsberövande i grundlagens mening (se SOU 1975:75 s 139 och prop 1975/76:209 s 52) eller i den mening uttrycket annars används i svensk lagstiftning (se tex NJA II 1974 s 364 f om 3 § lagen 1974:515 om ersättning vid frihetsinskränkning). Frågan är mera tveksam vid ett mångårigt förbud av den typ målet rör, en möjlighet som inte synes ha diskuterats i förarbetena till grundlagsreglerna eller till terroristbestämmelserna.

En viss ledning för bedömningen kan hämtas från Europadomstolens praxis angående innebörden av begreppet frihetsberövande, något som får avgörande betydelse också för konventionens tillämplighet i fall som det aktuella. Domstolen har ansett frågan, om ett frihetsberövande föreligger, böra avgöras efter en allsidig bedömning av vederbörandes situation, och i enlighet härmed funnit ett sådant ingrepp ha skett när en person ålagts att vistas på en liten ö under övervakning och viss isolering; däremot inte redan vid tvungen vistelse i en viss kommun i förening med speciell övervakning (fallet Guzzardi). Det sagda tyder på att sådana föreskrifter som meddelats för Nezmi A inte skulle utgöra ett frihetsberövande i konventionens mening.

Med tanke på den vikt som måste fästas vid regeringsformens skydd för den personliga friheten kan man sätta i fråga, om inte en utlännings situation vid ett mycket långvarigt förbud att lämna en kommun i förening med en anmälningssplikt kan i sådan grad likna ett frihetsberövande, att regeringsformens regler härom kan bli tillämpliga åtminstone analogt. Liksom i Europadomstolens avgörande bör härvid göras en samlad bedömning av själva förbudets verkningar; att redan utpekandet som terrorist kan ha haft allvarliga konsekvenser för den enskilde, tex en besvärande polisspaning, kan däremot inte anses ha sådant samband med förbudet att det kan påverka bedömningen.

Mot bakgrund av det sagda finner emellertid HD att inskränkningen i Nezmi A:s rörelsefrihet vid den tid åtalet avser inte kan anses ha varit så länge och haft sådana verkningar att förhållandena kan jämföras med ett frihetsberövande. Nezmi A kan alltså inte gentemot åtalet åberopa reglerna i regeringsformen.

Vad angår Nezmi A:s invändning att terroristbestämmelserna inte varit tillämpliga för hans del, framgår av den föregående redogörelsen rörande utlänningslagen att en domstol i ett mål av förevarande slag är hänvisad till att godta regeringens utvisningsbeslut. Härav följer att föreskrifterna om vistelseort och anmälningssplikt är giltiga, och Nezmi A:s underlåtenhet att anmäla sig i föreskriven ordning har varit straffbar.

Vid bestämmande av påföljd för Nezmi A kan det å ena sidan finnas skäl att beakta, att vid den straffrättsliga prövningen domstolen enligt det sagda saknar möjlighet att kontrollera om den överträdde föreskriften varit befogad för Nezmi A:s del. Genom att utlänningslagen inte heller anvisar någon annan möjlighet för domstol att pröva föreskriften ter sig lagens regler mindre tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt, särskilt vid så långvariga frihetsinskränkningar som målet rör. Å andra sidan måste väsentlig vikt fästas vid att den överträdde föreskriften är ett led i den rättsliga regleringen till skydd mot internationell terrorism. Det är i Nezmi A:s eget intresse som han genom regeringsbeslutet tillåtit stanna i landet med viss anmälningssplikt i stället för att utvisas. Han har emellertid inför HD förklarat att han inte heller i fortsättningen tänker anmäla sig för polismyndigheten. Nezmi A har vidare tidigare dömts för brott av samma slag.

Med hänsyn till det anförda måste brottet anses ha sådant straffvärde att Nezmi A, såsom HovR:n funnit, bör ådömas fängelsestraff.

Domslut. HD fastställer HovR:ns domslut.

JustR Bengtsson var skiljaktig i fråga om påföljden och yttrade: Som anförs i domen kan det vid långvariga förbud att lämna en kommun sättas i fråga, om inte föreskriften kan likställas med ett frihetsberövande. När påföljden skall bestämmas bör enligt min mening beaktas att regleringen i utlänningslagen här ligger nära gränsen för vad som med grundlagens synsätt kan anses godtagbart. Det är inte rimligt att den som en gång antagits vara terrorist skall under år efter år få sin rörelsefrihet väsentligt inskränkt utan möjlighet till domstolsprövning. Rättssäkerhetsgarantierna i utlänningslagen måste anses otillräckliga i detta avseende.

Vidare är att märka att Nezmi A såvitt framkommit i målet inte har överträtt förbudet att lämna kommunen utan endast den formella skyldigheten att anmäla sig för polisen vid vissa tidpunkter. Den åsidosatta före-

skriften torde knappast utgöra något effektivt hinder för den som verkligen vill ägna sig åt terroristverksamhet och kan inte anses som något mera väsentligt led i myndigheternas åtgärder till skydd mot terrorism. För en utlännings som vill anpassa sig efter svenska förhållanden kan föreskriften däremot innebära en betydande olägenhet; det finns ingen anledning att betvivla Nezmi A:s uppgifter att tvånget att under obestämd tid kvarstanna i samma kommun framstått som högst påfrestande för honom.

Till detta kommer det otillfredsställande i att döma till frihetsstraff på grund av överträdelse av en föreskrift som den aktuella, när domstolen saknar varje möjlighet att konstatera om föreskriften från början bort meddelas och om den alltjämt ter sig befogad. Även om myndigheternas bedömning måste godtas när det gäller giltigheten av anmälningsplikten, är det naturligt att låta den ovisshet som föreligger verka till den tilltalades förmån i påföljdsfrågan.

Nezmi A har visserligen förut dömts för brott av samma slag och synes inte heller nu vilja ta rättelse. Påföljdseftergift bör inte komma i fråga i ett sådant fall. Nezmi A:s inställning bör emellertid bedömas mot bakgrund av vad som här har sagts om lagstiftningens innebörd och konsekvenser.

På grund av det anförda anser jag ett bötesstraff vara tillräckligt för Nezmi A:s del. Jag ändrar på det sättet HovR:ns dom att Nezmi A döms att böta 60 dagsböter om 15 kr.

HD:s dom meddelades d 22 mars 1989 (nr DB 6).

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
 2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
 3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
 4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
 5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
 6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
 7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
 8. UD:s presstjänst. UD.
 9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
 10. Två nya treåriga linjer. U.
 11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
 12. Den regionala problembilden. A.
 13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
 14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
 15. Storstads trafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
 16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
 17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
 18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
 19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
 20. Tullregisterlag m.m. Fi.
 21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
 22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
 23. Parkeringsköp. Bo.
 24. Statligt finansiellt stöd? I.
 25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
 26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
 27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
 28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
 29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
 30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
 31. Statens mät- och provstyrelse. I.
 32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
 33. Reformerad inkomstbeskattning
 - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
 - Inkomst av kapital. Del 2.
 - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
 - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
 34. Reformerad företagsbeskattning
 - Motiv och lagförslag. Del 1.
 - Expertrapporter. Del 2. Fi.
 35. Reformerad mervärdesskatt m.m.
 - Motiv. Del 1.
 - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
 36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
 37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
 38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
 39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. S.
 40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
 41. Samerätt och sameting. Ju.
 42. Det civila försvaret. Del 1.
 - Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
 43. Storstads trafik 3 - Bilavgifter. K.
 44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
 45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
 46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
 47. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. S.
 48. Energiforskning för framtiden. ME.
 49. Energiforskning för framtiden. Bilagor. ME.
 50. Stiftelser för samverkan. U.
 51. Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. Ju.
 52. Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. ME.
 53. Arbetstid och välfärd.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. A.
 54. Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. S.
 55. Fungerande regioner i samspel. A.
 56. Fiskprisregleringen och fiskeridistributionen. Jo.
 57. DO och Nämnden mot etnisk diskriminering
 - de tre första åren. A.
 58. Undantagandepensionärernas ekonomi. S.
 59. Nominering av redovisningskonsulter. C.
 60. Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. S.
 61. Hälsohem. S.
 62. Alternativa terapier i Sverige. S.
 63. Värdering av alternativmedicinska teknologier. S.
 64. Kommunalbot. C.
 65. Staten i geografien. A.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

66. Begreppet krigsmateriel. UD.
 67. Levnadsvillkor i storstadsregioner. SB.
 68. Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. SB.
 69. Storstadsregioner i förändring. SB.
 70. Storstädernas arbetsmarknad. SB.
 71. Ny bostadsfinansiering. Bo.
 72. Värdepappersmarknaden i framtiden. Fi.
 73. TV - politiken. U.
 74. Forskningsetsk prövning. Organisation, information och utbildning. U.
 75. Etisk granskning av medicinsk forskning. De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. U.
 76. Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. S.
 77. Expertbilaga Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. S.
 78. Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. S.
 79. Storstadsstrafk 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. K.
 80. Förenklad handläggning hos HSAN m.m. S.
 81. Ny generalklausul mot skatteflykt. Fi.
 82. Nedsättning av energiskatter. ME.
 83. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. ME.
 84. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Blagedel. ME.
 85. Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. Fö.
 86. Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. Fö.
 87. Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. JO.
 88. Skadeförsäkringslag. Ju.
 89. Översyn av lagen om pliktexemplar. U.
 90. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. U.
 91. Statligt förhandlingsarbete. Fi.
 92. Prospekteringspolitik. I.
 93. Prospekteringspolitik. Rapportdel. I.
 94. Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. Fi.
 95. Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. Fi.
 96. Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. Bo.
 97. Vad händer ned folkhögskolan? U.
 98. Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. S.
 99. Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. S.
 100. Adoptionsfrågor. Ju.
 101. Förtidspension och rörlig pensionsålder. S.
 102. Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. UD.
 103. Hypoteksinstituten i framtiden. Fi.
 104. Terroristlagstiftningen. A.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Levnadsvillkor i storstadsregioner. [67]
Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. [68]
Storstadsregioner i förändring. [69]
Storstädernas arbetsmarknad. [70]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [41]
Översyn av vapenlagstiftningen. [44]
Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. [51]
Skadeförsäkringslag. [88]
Adoptionsfrågor. [100]

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]
Begreppet krigsmateriel. [66]
Utländsamverkan på krigsmaterielområdet. [102]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]
Det civila försvaret. Del 1. [42]
Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]
Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. [85]
Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. [86]

Socialdepartementet

Hjälpmedelverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. [39]
Hjälpmedelverksamhetens utveckling - Bilagor. [47]
Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. [54]
Undantagandepensionärernas ekonomi. [58]
Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. [60]
Hälsohem. [61]
Alternativa terapier i Sverige. [62]
Värdering av alternativmedicinska teknologier. [63]
Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. [76]
Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. [77]
Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. [78]
Förenklad handläggning hos HSAN m.m. [80]

Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. [98]
Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. [99]
Förtidspension och rörlig pensionsålder. [101]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]
Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]
Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]
Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. [79]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]
Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]
Tullregisterlag m.m. [20]
Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]
Reformerad inkomstbeskattning
- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]
- Inkomst av kapital. Del 2. [33]
- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]
- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]
Reformerad företagsbeskattning
- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]
- Expertrapporter. Del 2. [34]
Reformerad mervärdeskatt m.m.
- Motiv. Del 1. [35]
- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]
Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]
Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]
Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]
Värdepappersmarknaden i framtiden. [72]
Ny generalklausul mot skatteflykt. [81]
Statligt förhandlingsarbete. [91]
Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. [94]
Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. [95]
Hypoteksinstituten i framtiden. [103]



Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

- Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]
Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]
Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. [30]
Stiftelser för samverkan. [50]
TV - politiken. [73]
Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. [74]
Etisk granskning av medicinsk forskning.
De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. [75]
Översyn av lagen om pliktexemplar. [89]
Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. [90]
Vad händer med folkhögskolan? [97]

Jordbruksdepartementet

- Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. [56]
Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. [87]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2.
Lagstiftning och rättsfrågor. [14]
Regionalpolitikens förutsättningar. [19]
Arbetstid och välfärd.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. [53]
Fungerande regioner i samspel. [55]
DO och Nämnden mot etnisk diskriminering
— de tre första åren. [57]
Staten i geografin. [65]
Terroristlagstiftningen. [104]

Industridepartementet

- Statligt finansiellt stöd? [24]
Rapporter till finansieringsutredningen. [25]
Statens mät- och provstyrelse. [31]

- Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]
Standardiseringsens roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]
Prospekteringspolitik. [92]
Prospekteringspolitik. Rapportdel. [93]

Civildepartementet

- Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]
Nominering av redovisningskonsulter. [59]
Kommunalbot. [64]

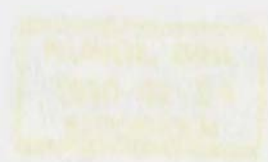
Bostadsdepartementet

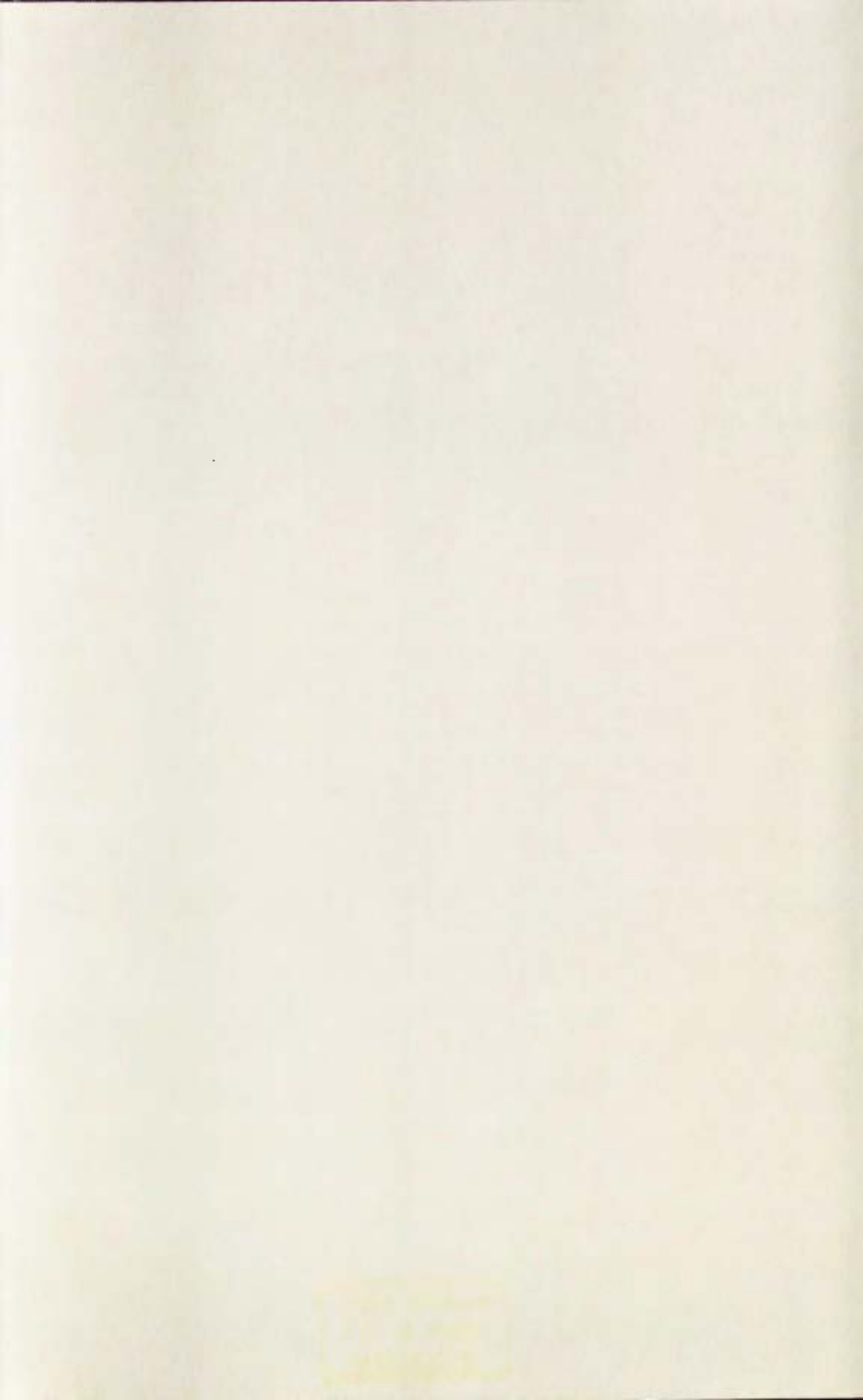
- Parkeringsköp. [23]
Ny bostadsfinansiering. [71]
Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. [96]

Miljö- och energidepartementet

- Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]
Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]
Energiforskning för framtiden. [48]
Energiforskning för framtiden. Bilagor. [49]
Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. [52]
Nedsättning av energiskatter. [82]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. [83]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. [84]

11300 JOURNAL
P. 10-1021
M. J. J. J. J.





ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.