

Nr 72

Regeringens proposition med förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund;

beslutad den 13 mars 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANNA-GRETA LEIJON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att 1973 års lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund får fortsatt giltighet till utgången av december 1975.

Förslag till

Lag om fortsatt giltighet av lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund *dels* att i 1—3, 5, 6, 8, 9 och 14 §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot ordet "regeringen",

dels att lagen, vilken gäller till utgången av juni 1975, skall äga fortsatt giltighet till utgången av december 1975.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-03-13

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Löfberg, Lidbom, Carlsson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjem-Wallén

Föredragande: statsrådet Leijon

Proposition med förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund.

Inledning

Ökningen under senare år av internationella terroristdåd har föranlett olika åtgärder både nationellt och internationellt för att söka förhindra sådana dåd. På grundval av rapporten (Ds Ju 1972: 35) Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund, vilken avgetts av kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd, förelades riksdagen genom prop. 1973: 37 förslag till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Sedan riksdagen antagit lagförslaget trädde lagen i kraft den 1 maj 1973 (JuU 1973: 18, rskr 1973: 121, SFS 1973: 162). Lagen, vars giltighetstid var begränsad, gällde till utgången av april 1974. I prop. 1974: 55 föreslogs att lagen skulle erhålla fortsatt giltighet till utgången av juni 1975. Förslaget antogs av riksdagen (JuU 1974: 12, rskr 1974: 150).

Rikspolisstyrelsen (RPS) har i skrivelse den 5 februari 1975 lämnat en redogörelse för tillämpningen av lagen under den tid den varit i kraft. Inom utrikesdepartementet har upprättats en redogörelse för den utveckling som ägt rum internationellt under det förflutna året med avseende på såväl förekomsten av och fortsatta betingelser för den internationella terrorismen som vidtagna åtgärder för att bekämpa denna.

På grundval av det tillgängliga utredningsmaterialet anholder jag att nu få ta upp frågan om en ytterligare förlängning av lagens giltighetstid.

Gällande ordning

Lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, i det följande kallad terroristlagen, ger möjligheter att under vissa speciella förutsättningar ingripa med skilda åtgärder som alla har till syfte att minska riskerna för att vårt land blir skådeplatsen för nya internationella terroristdåd. I prop. 1973: 37 framhålls (s. 21) att den tar sikte enbart på utlänningar som tillhör eller verkar för sådana grupper och organisationer vilka genom sin tidigare verksamhet har visat att de systematiskt använder våld för politiska syften även mot oskyldiga människor i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Utlänning som avses i lagen kan avvisas eller utvisas. En förutsättning för att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall kunna verkställas är dock att s. k. politiskt verkställighets hinder inte föreligger. Finns sådant hinder för verkställighet dvs. skulle utlänningen löpa risk för politisk förföljelse i det land dit han skulle befordras eller kunna därifrån befordras till land där han löper sådan risk, skall han i stället kunna bli föremål för kontroll och övervakning. Därvid skall under vissa förutsättningar även sådana spanings- och tvångsåtgärder som husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, brevkontroll och telefonavlyssning kunna användas mot honom. Förutsättningarna för att dessa åtgärder skall kunna vidtas avviker i viss mån från vad som enligt rättegångsbalken gäller om användningen av sådana tvångsmedel vid misstanke om brott, eftersom rättegångsbalkens regler inte ger möjligheter till ingripanden uteslutande i förebyggande syfte. Ett flertal garantier mot en alltför vidsträckt tillämpning av lagen har byggts in såväl i de bestämmelser som gäller förfarandet och beslutsprocessen som i särskilda regler som har till syfte att ge underlag för en fortlöpande kontroll av hur lagen hanteras

Rörande lagens närmare innehåll kan nämnas följande.

Enligt 1 § första stycket skall utlänning, som ankommer till riket, *avvisas* om det finnes grundad anledning anta, 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. Förteckning över utlänningar, som sålunda skall avvisas, upprättas enligt 1 § andra stycket av RPS i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen. Föreligger beträffande utlänning, som uppehåller sig i riket, sådana omständigheter som nyss har nämnts får han enligt 3 § *utvisas*.

Beslut om avvisning skall meddelas av polismyndighet på grundval av RPS:s förteckning (2 §). Påstår utlänning som finns upptagen i förteckningen att han är politisk flykting, skall ärendet efter invandrarverkets hörande underställas regeringen, om inte påstående är uppenbart oriktigt (5 §). Underställning skall också ske om utlänningen har fått

svenskt visum, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd (2 §). Detsamma skall gälla om utlänningen anses böra avvisas enligt 1 § trots att han inte finns upptagen i den tidigare nämnda förteckningen. Beslut om utvisning meddelas av regeringen (3 §).

Påstår utlänning när fråga uppkommer om *verkställighet* av beslut om avvisning eller utvisning att han är politisk flykting och är påståendet inte uppenbart oriktigt, skall verkställighetsfrågan underställas regeringen sedan invandrarverket yttrat sig i ärendet (5 §).

En förutsättning för att en utlänning skall kunna avlägsnas ur landet på grund av avvisnings- eller utvisningsbeslut är som tidigare har nämnts att det inte föreligger politiskt verkställighetshinder. Enligt 8 § skall sålunda regeringen förordna att beslut om avvisning eller utvisning t. v. inte får verkställas, om hinder mot verkställighet av beslutet möter på grund av vad som sägs i 53 och 54 §§ utlänningslagen (politiskt verkställighetshinder) eller om det på annan grund föreligger särskild anledning att verkställighet inte bör äga rum.

I sådana ärenden enligt terroristlagen som rör avvisning eller utvisning eller verkställighet av sådant beslut är åtskilliga bestämmelser i utlänningslagen tillämpliga (7 §). När det gäller utlännings tagande i förvar kompletteras utlänningslagens regler härom med särskilda regler som ger polisen i viss mån vidgade möjligheter till förvarstagande (6 §).

Utlänning, beträffande vilken regeringen har förordnat att meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut t. v. inte får verkställas, skall enligt 9 § första stycket under sin vistelse i riket kunna bli föremål för viss kontroll och övervakning. Detsamma skall enligt 9 § andra stycket gälla om enligt utlänningslagen har meddelats ett inte verkställbart beslut om avvisning eller avlägsnande och regeringen har funnit att beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket terroristlagen. Den kontroll och övervakning som i nu nämnda fall skall kunna komma i fråga innebär dels att regeringen skall kunna meddela sådan utlänning särskilda föreskrifter om inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket och dels att utlänningen under vissa förutsättningar skall kunna bli föremål för vissa *spaningsåtgärder*. I sistnämnda hänseende innebär lagen följande.

Om det finnes vara av betydelse för att utröna om organisation eller grupp som avses i 1 § första stycket planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får utlänning som avses i 9 § underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning får också tas fingeravtryck och fotografi (10 §). Förordnande om nämnda åtgärder meddelas av polismyndighet. För samma ändamål kan polismyndighet, om synnerliga skäl föreligger, få tillstånd att dels ta del av samtal till och från telefonapparat som innehas eller kan antas komma att begagnas av utlänning som nu avses (telefonavlyssning), och dels 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 (11 §). Fråga om tillstånd till sådan åtgärd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av RPS. Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid som dock inte får överstiga en månad (12 §).

I alla sådana ärenden enligt lagen som skall prövas av regeringen skall förhör hållas (14 §).

I prop. 1973: 37 anförde föredraganden bl. a. följande.

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

I sitt av riksdagen godkända betänkande uttalade justitieutskottet (JuU 1973: 18 s. 15 och 24) att en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti ligger däri att riksdagen vid en prövning av frågan om förlängning av lagens giltighetstid får förutsättas erhålla en utförlig redogörelse för de erfarenheter som har vunnits av lagens tillämpning. Även de tillämpande myndigheternas beslut i varje särskilt fall kommer enligt utskottet härigenom att bli underkastade en särskild granskning vid sidan av den som utförs av JO och JK. Utskottet utgick från att de ändringar eller tillägg som behövs för att förebygga missbruk och garantera rättssäkerheten skulle komma att uppmärksammas vid en eventuell förlängning av lagens giltighetstid.

Den internationella utvecklingen

I prop. 1973: 37 erinras om den våg av politiska våldsdåd som under senare år gått över världen. Rörande utvecklingen under år 1973 efter terroristlagens genomförande och början av år 1974 framhålls i prop. 1974: 55 (s. 7 och 8) att en lång rad internationella terroristhandlingar har utförts i skilda delar av världen. En redogörelse lämnas i sistnäm-

da proposition för vissa av de mera uppmärksammade våldsdåden med anknytning till Mellersta Östernkonflikten. Vidare pekats på vissa aktioner som utförts från israelisk sida och som krävt åtskilliga dödsoffer. Riskerna för att terrorister i framtiden kan komma att använda robotvapen framhålls också. Av redogörelsen framgår vidare att den terroristverksamhet som har utgått från den s. k. Ustasjarörelsen under nämnda tid varit av mindre omfattning. Det anges emellertid vara ovisst om avmattningen kunde bedömas som tillfällig. Sammanfattningsvis konstateras i propositionen att utvecklingen under år 1973 inte tydde på någon allmän avmattning av den internationella terrorismen.

Under den tid som har förflutit sedan prop. 1974: 55 utarbetades har ett antal våldsdåd som kan hänföras till internationell terrorism utförts i skilda delar av världen. Några av de mest uppmärksammade är följande.

1. I februari 1974 ockuperades Japans ambassad i Kuwait av medlemmar av den s. k. Japanska Röda Armén och medlemmar av den palestinska befrielseorganisationen PFLP, varvid personalen på ambassaden togs som gisslan. Ockupanterna frigav gisslan, efter det att den japanska regeringen hade ställt ett flygplan till deras förfogande och lovat frige de personer, som i januari 1974 sökt begå ett attentat mot ett oljeraffineri i Singapore.

2. I mars 1974 kapades ett brittiskt trafikflygplan av palestinier inom jugoslaviskt luftrum. Kaparna tvingade piloten att landa i Amsterdam, där de satte eld på planet, sedan passagerarna och besättningen hade tillåtits stiga av.

3. I augusti 1974 exploderade en bomb utanför den israeliska turistbyrån i Frankfurt am Main. Inga människor skadades, men omfattande materiella skador förorsakades.

4. I september 1974 trängde tre medlemmar av den Japanska Röda Armén in på Frankrikes ambassad i Haag och tog ambassadören och tio medlemmar av personalen som gisslan. Efter långvariga förhandlingar släppte ockupanterna sin gisslan, efter det att en annan medlem av organisationen, vilken hade gripits i Paris i juli 1974, satts på fri fot av de franska myndigheterna och flugits till Haag. De fyra japanerna fortsatte sedan med flyg till Damaskus, varifrån de syriska myndigheterna senare överlämnade dem till den palestinska befrielseorganisationen PLO.

5. I oktober 1974 tog fyra internerna, varav en palestinier, 26 personer som gisslan under en gudstjänst i fängelsekapellet i Scheveningen utanför Haag. De krävde att en annan fängslad palestinier skulle friges. De båda palestinierna avtjänade femåriga fängelsestraff för kapning av ett brittiskt trafikflygplan. Internerna tvingades ge upp sedan kapellet hade stormats av nederländska trupper.

6. I oktober 1974 kapades ett jordanskt trafikflygplan på väg från Amman till Akaba av medlemmar av en sammanslutning som kallar sig Fria nationalistiska officerare. De begärde politisk asyl i Libyen. Rörelsen står i opposition till kung Hussein av Jordanien.

7. I november 1974 kapades ett brittiskt trafikflygplan i Dubai av palestinier, som tvingade piloten att flyga till Tunis. Efter att ha dödat

en passagerare, en västtysk affärsman, överlämnade kaparna sig ett par dagar senare till de tunisiska myndigheterna tillsammans med sju andra palestinier, vilkas frigivning från Egypten och Nederländerna de lyckats utverka. Palestinierna överlämnades sedermera till PLO.

8. Den 13 januari 1975 besköts ett israeliskt trafikflygplan på Orlyflygplatsen utanför Paris av två män med granatgevär. Det israeliska planet undgick dock att träffas. Granaten träffade i stället ett jugoslaviskt plan. Attentatsmännen lyckades fly.

9. Den 19 januari 1975 besköts ånyo ett israeliskt trafikflygplan på Orlyflygplatsen med granatgevär. Inte heller denna gång lyckades det attentatsmännen att träffa planet, utan de upptäcktes av polisen och en eldstrid utbröt. Tillsammans med några personer, som hade tagits som gisslan, barrikaderade sig männen på en toalett. Efter underhandlingar släppte attentatsmännen dagen därpå gisslan i utbyte mot ett flygplan, som skulle flyga dem till Mellanöstern. Flera länder vägrade ta emot dem. Slutligen landade planet i Bagdad. Troligen var det samma män som utförde de båda dåden på Orlyflygplatsen.

Alla de terroristaktioner som nu har nämnts har haft ett samband med den pågående konflikten i Mellersta Östern. Det bör uppmärksammas att de senaste flygplanskapningarna och andra, liknande våldsaktioner kraftigt har fördömts av den största palestinska organisationen, PLO. Denna organisation har i flera fall begärt att de ansvariga skall utlämnas till PLO för att ställas inför rätta. PLO:s hållning i denna fråga kan vara ägnat att minska de palestinska gruppernas benägenhet att begå terroristdåd. Å andra sidan finns det andra organisationer eller grupper med anknytning till Mellersta Östern-konflikten som i handling har visat att de godtar terrorismen som kampmedel. Risken för nya terroristdåd, som sammanhänger med situationen i Mellersta Östern, måste därför fortfarande anses betydande.

Den kroatiska separatiströrelsen Ustasjas aktiviteter förefaller även under år 1974 att ha varit förhållandevis få. Det kan dock nämnas att kroatiska extremister misstänks för att i maj 1974 ha utfört en omfattande vandalisering av en jugoslavisk klubb i Göteborg.

Avmattningen av den kroatiska extremistiska verksamheten gjorde det möjligt för regeringen att i konselj den 10 maj 1974 besluta att återinföra viseringsfriheten för jugoslaviska medborgare som vill resa till Sverige. Viseringsavtalet mellan Sverige och Jugoslavien hade tidigare suspenderats med verkan från den 15 januari 1973.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det alltjämt föreligger en påtaglig risk för fortsatt terroristisk verksamhet som hänger samman främst med konflikten i Mellersta Östern. Det kan inte förutses vilka länder som kan komma att drabbas av eventuella terroristdåd.

I prop. 1974: 55 lämnades en redogörelse för det internationella samarbetet under år 1973 inom bl. a. FN, ICAO (den internationella civila luftfartsorganisationen) och Europarådet i syfte att bekämpa terroristhandlingar. Redogörelsen utmynnar i ett konstaterande av att svårig-

heterna att komma framåt visat sig betydande och att de dittillsvarande resultaten därför blivit ytterst blygsamma. Det enda mera påtagliga resultatet anges vara den diplomatskyddskonvention som antogs av FN:s generalförsamling och som avser våldsbrott riktade mot vissa bestämda kategorier av personer. Vidare nämns att den internationella terrorismen har tagits upp till behandling även på det nordiska planet. Nordiska rådet hemställde sålunda i en rekommendation i oktober 1973 att Nordiska ministerrådet i en utredning med parlamentariskt inslag skulle undersöka möjligheterna för nordiskt samarbete till förebyggande av politisk våldsutövning med internationell bakgrund inom nordiskt område.

Under år 1974 har inga framsteg gjorts i det internationella samarbete mot terrorismen som bedrivits inom FN, ICAO och Europarådet. De klart manifesterade svårigheterna att nå ytterligare resultat på detta område har lett till att arbetet i huvudsak avstannat och till att inga nya initiativ av betydelse har tagits. Den internationella terrorismen stod visserligen på dagordningen även vid 1974 års session av FN:s generalförsamling, men ämnet blev inte föremål för någon behandling i sak utan uppsköts till nästa session. Inte heller på det nordiska planet har under det senaste året förekommit någon nämnvärd aktivitet på detta område.

Lagens hittillsvarande tillämpning

Kungl. Maj:t har i ämbetskrivelse till RPS den 13 april 1973 meddelat föreskrifter om upprättandet och förändret av förteckning över utlännningar som vid ankomst till riket skall *avvisas* enligt terroristlagen. I skrivelsen förordnas — i överensstämmelse med 1 § första stycket lagen — att på förteckningen skall uppföras utländsk medborgare beträffande vilken det finns grundad anledning anta 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. Det uttalas i skrivelsen att detta f. n. gäller de organisationer eller grupper som kan hänföras till den s. k. Ustasjarörelsen, samt den eller de grupper inom den palestinska befrielseörelsen som kan antas ha anknytning till "Svarta September". Enligt tilläggskrivelse den 28 september 1973 skall detsamma gälla den beträffande vilken det finns grundad anledning anta att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som kan hänföras till Japanska Röda Armén.

I skrivelsen den 13 april 1973 har vidare föreskrivits bl. a. att RPS var fjärde vecka eller oftare om förhållandena föranleder till detta skall tillhandahålla regeringen den av styrelsen in pleno granskade förteckningen och därvid lämna regeringen uppgift om de omständigheter som har föranlett att någon upptagits i eller uteslutits från förteckningen.

Sådan förteckning som angetts i det föregående har upprättats den 10 maj 1973 och sedan reviderats vid sju tillfällen. Samtliga åtta versioner av förteckningen har godkänts av RPS in pleno och avskrifter därav har fortlöpande överlämnats till regeringen, allt i enlighet med de föreskrifter som meddelats i skrivelsen den 13 april 1973. Förteckningen upptar f. n. något mindre än 80 personer, varav åtskilliga har redovisats under två eller tre namn. Av de i förteckningen upptagna personerna kan i stort sett hälften hänföras till palestinska grupper och en tredjedel till den kroatiska s. k. Ustasjarörelsen. Drygt ett tiotal personer är japanska medborgare med anknytning till Japanska Röda Armén. En del av de i förteckningen uppförda personerna har eller har haft anknytning av ett eller annat slag till vårt land.

Av de i förteckningen upptagna personerna har under andra halvåret 1974 en jugoslavisk medborgare *avvisats* vid ankomsten till svensk passkontrollort. Avvisningsbeslutet är det enda som har meddelats med stöd av lagen. Vid de nordiska passkontrollerna i annat nordiskt land, vilkas passkontrollmyndigheter också har haft tillgång till förteckningen, har såvitt är känt inte någon av de i förteckningen upptagna personerna sökt inresa.

I sammanlagt tolv fall har RPS hos regeringen hemställt att utlänning som uppehåller sig i riket skall *utvisas* eller att, i fall då enligt utlänningslagen meddelat beslut om utvisning eller förvisning inte har kunnat verkställas, förordnande skall meddelas enligt 9 § andra stycket terroristlagen angående möjligheten att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna i 10—13 §§ samma lag. Endast i två av dessa fall har framställningen skett efter tidpunkten för avlämnandet av prop. 1974: 55 om fortsatt giltighet av terroristlagen. RPS har i två av de tidigare anhängiggjorda fallen återkallat sin framställning, i det ena fallet sedan misstankarna efter ytterligare utredning kunnat avskrivas och i det andra fallet på grund av att den person framställningen avsåg hade lämnat landet.

Återstående framställningar har i fyra fall lämnats utan bifall. I likaledes fyra fall har framställningarna bifallits. Det har gällt tre jugoslaviska och en japansk medborgare som under år 1974 blivit föremål för beslut om utvisning, varvid förordnande meddelats enligt 8 § terroristlagen att utvisningen inte får verkställas. Samtidigt har meddelats föreskrifter om inskränkningar och villkor för deras vistelse här i riket. Föreskrifterna har innefattat inskränkningar i fråga om vistelseort, förbud att utan tillstånd byta arbete eller bostad samt viss anmälningsplikt.

Vad slutligen angår de två återstående ärendena om tillämpning av terroristlagen har dessa ännu inte avgjorts.

Bestämmelserna om särskilda tvångsmedel i lagens 10—13 §§ har hittills inte tillämpats i något fall.

Föredraganden

Lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s. k. terroristlagen, antogs av riksdagen våren 1973 med giltighet till utgången av april 1974. Genom beslut av riksdagen våren 1974 förlängdes lagens giltighetstid. Lagen gäller till utgången av juni 1975.

Terroristlagen tillkom mot bakgrunden av de många politiska terroristdåd som under senare år hade ägt rum i stora delar av världen och som ofta urskillningslöst hade drabbat oskyldiga människor. Även i Sverige hade internationella terroristdåd ägt rum. Sålunda hade den jugoslaviske ambassadören i Stockholm blivit bragt om livet i ambassadens lokaler. På Bulltofta hade kroatiska flygkapare med passagerare och besättning som gisslan framtvingat frisläppandet av landsmän som avtjänade straff i Sverige. Den djupt oroande utveckling som hade föranlett tillkomsten av terroristlagen fortsatte även under det följande året. I prop. 1974: 55, i vilken föreslogs förlängd giltighet av terroristlagen, framhöll föredraganden att det senaste årets händelser inte tydde på att den internationella terrorismen var på väg att mattas av. Något våldsdåd av terroristkaraktär hade visserligen inte förekommit i Sverige under det senast förflutna året. Detta borde emellertid inte föranleda att vi gav avkall på ansträngningarna att i görligaste mån skydda oss mot våldshandlingar som satte oskyldiga människors liv och hälsa i fara. Det var visserligen för tidigt att fälla några slutgiltiga omdömen om terroristlagens verkningskraft, men skilda omständigheter talade för att den svarade mot ett faktiskt behov. Framför allt hade man att räkna med att den genom sin blotta existens kunde antas ha åtminstone en viss återhållande effekt. Föredraganden sammanfattade sina slutsatser på följande sätt. En särskild lagstiftning behövdes alltjämt för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund. De begränsade erfarenheter som man hittills hade fått av terroristlagen gav inte anledning att ändra bestämmelserna. Lagen borde få gälla ytterligare en tid i sin nuvarande utformning. I princip var en förlängning av giltighetstiden på ett år tillräcklig men av praktiska skäl borde giltighetstiden bestämmas till utgången av juni 1975.

Även under den tid som har förflutit sedan riksdagen beslöt att förlänga terroristlagens giltighetstid har en lång rad av nya internationella terroristdåd utförts i olika delar av världen. Det har varit fråga om sådana brott som tagande av gisslan, mordförsök, mord, sabotage och kapningar av flygplan. För sabotage mot trafikflygplan har i ett par fall ett nytt tillvägagångssätt praktiserats. Jag avser här den beskjutning med granatgevär som vid två skilda tillfällen ägde rum under januari månad i år på Orlyflygplatsen utanför Paris. Terroristaktionerna har i

praktiskt taget alla fall haft samband med Mellersta Östern-konflikten. Även om den mest betydande palestinska organisationen, PLO, har tagit avstånd från vissa av våldsaktionerna, godtar andra grupper och organisationer alltjämt terrorism som kampmedel. Det föreligger därför fortfarande en betydande risk för nya terroristaktioner, som sammanhänger med situationen i Mellersta Östern.

Under de båda senast förflutna åren har något våldsdåd av terroristkaraktär visserligen inte förekommit i vårt land. Det är emellertid uppenbart att man inte enbart av den anledningen kan utgå från att vi också i fortsättningen kommer att vara fredade. Det kan inte förutses vilka länder som kan komma att drabbas av eventuella terroristdåd. Ovissheten i fråga om den internationella utvecklingen, inte minst beträffande Mellersta Östern-konflikten, ger oss anledning att vidmakthålla hög beredskap för att skydda oss mot våldshandlingar som sätter oskyldiga människors liv och hälsa i fara.

Kampen mot terroristhandlingar måste föras både på det internationella och det nationella planet. I det internationella samarbete mot terrorismen som bedrivs inom FN, ICAO och Europarådet har några framsteg tyvärr inte gjorts under det senaste året. Arbetet har på grund av de betydande svårigheter som föreligger i det närmaste avstannat. På det nordiska planet har förekommit vissa kontakter i syfte att undersöka behovet av ett vidgat samarbete i kampen mot terrorismen.

Bland de åtgärder som har vidtagits på det nationella planet ingår terroristlagen. Lagen syftar till att genom åtgärder riktade mot en mycket begränsad krets av icke önskvärda utlänningar söka minska riskerna för att nya terroristdåd med internationell bakgrund utförs i vårt land. Utlänningslagen innehåller visserligen vissa bestämmelser som kan användas för detta syfte. Terroristlagen ger emellertid klarare möjligheter att avvisa eller utvisa utlänning som tillhör eller verkar för terroristgrupper eller -organisationer. Om en sådan utlänning samtidigt är politisk flykting, får avvisnings- eller utvisningsbeslutet dock inte verkställas. Om verkställighetshinder föreligger, skall den som beslutet avser vid behov kunna underkastas viss kontroll och övervakning. Dels skall föreskrifter kunna meddelas om inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket, t. ex. föreskrifter om uppehållsort, anmälningsskyldighet och arbetsanställning. Dels skall han under vissa förutsättningar kunna bli föremål för tvångsåtgärder i spaningssyfte, som husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, brevkontroll och telefonavlyssning. Garantier mot alltför vidsträckt tillämpning av lagen har byggts in i de bestämmelser som gäller förfarandet och beslutsprocessen. Lagen innehåller dessutom särskilda regler som har till syfte att ge underlag för en effektiv kontroll av dess tillämpning.

När det gäller tillämpningen av lagen har rikspolisstyrelsen (RPS), i

enlighet med föreskrifter som år 1973 meddelades av Kungl. Maj:t, upprättat förteckning över sådana utläningar som skall avvisas. Förteckningen, som har ändrats vid olika tillfällen, upptar f. n. något mindre än 80 personer. Den har i samtliga versioner godkänts av RPS styrelse in pleno och avskrifter av den har fortlöpande överlämnats till regeringen. Endast i ett fall har en i förteckningen upptagen person avvisats. Det skedde under andra halvåret 1974. När det gäller utläningar som uppehåller sig i Sverige har RPS i sammanlagt tolv fall gjort framställning till regeringen om utvisning eller om sådant förordnande som avses i 9 § andra stycket i lagen. I fyra av fallen har framställningarna bifallits. Sålunda meddelades under 1974 beslut om utvisning av tre jugoslaviska och en japansk medborgare. Besluten kunde dock inte verkställas. I stället ålades de vissa föreskrifter om inskränkningar och villkor för vistelsen här i riket. Föreskrifterna innefattar inskränkningar i fråga om vistelseort, förbud att utan tillstånd byta arbete eller bostad samt viss anmälningsplikt. I sex av de sammanlagt tolv fallen har framställningen återkallats eller lämnats utan bifall. Återstående två ärenden har ännu inte slutgiltigt prövats av regeringen. Inte i något enda fall sedan lagen kom till har dess bestämmelser om särskilda tvångsåtgärder i spanings syfte tillämpats.

Som jag inledningsvis har nämnt kom terroristlagen till stånd mot bakgrund av de många politiska terroristdåd som hade drabbat stora delar av världen. Vägen av våldsdåd har därefter fortsatt under hela den tid lagen varit i tillämpning. Någon allmän och varaktig avmattning kan ännu inte med säkerhet skönjas. Den tendens till avmattning av den kroatiska Ustasjarörelsens verksamhet som framträdde redan för ett år sedan har emellertid fortsatt. I huvudsak alla mera uppmärksammade internationella terroristdåd under det senaste året har haft något samband med Mellersta Östern-konflikten. Såväl palestinska som en japansk terroristorganisation eller -grupp har legat bakom våldsdåden. De omständigheter som ledde till att terroristlagen kom till föreligger enligt min mening alltjämt.

Vi måste fortfarande i vårt land ha möjligheter att hindra utläningar som tillhör eller verkar för terroristgrupper eller -organisationer att använda Sverige som tillflyktsort eller som skådeplats för våldsaktioner med politiskt syfte. I annat fall finns risk för att presumtiva terrorister kan få särskild anledning att i vårt land förbereda nya aktioner. Terroristlagen ger oss möjlighet att hindra utländska terrorister från att komma hit eller, om detta på grund av asylrätten inte låter sig göra, åtminstone kontrollera deras förhållanden i vårt land. Jag delar den uppfattning som föredraganden gav uttryck åt i prop. 1974: 55 att lagen redan genom sin blotta existens kan antas ha åtminstone en viss återhållande effekt. Den inskräper att vi ser med allvar på problemen och att vi är beredda att efter förmåga motverka att vårt land blir en tillflyktsort och ett aktionsområde för internationella terrorister. Den om-

ständigheten att lagens klart avläsbara verkningar under alla förhållanden måste bli begränsade kan lika litet nu som för ett år sedan vara ett tillräckligt skäl för att avstå från lagstiftning så länge den internationella situationen är så oroväckande som den fortfarande är.

Av särskild vikt när det gäller att ta ställning till frågan om lagens förlängning är tillförlitligheten av de garantier mot alltför vidsträckt tillämpning som lagen är omgärdad med. Såväl i prop. 1973: 37 som i prop. 1974: 55 uttalades med skärpa att lagen är avsedd att tillämpas endast mot ett fåtal personer som vi av säkerhetsskäl helst inte skulle vilja se i vårt land. Under den tid som lagen varit i tillämpning har inte förekommit något som ger anledning anta att den har använts på ett sätt som strider mot intentionerna eller på ett sätt som ställer rätts-säkerheten i fara.

Sammanfattningsvis vill jag sålunda framhålla att vi enligt min mening alltjämt behöver särskild lagstiftning för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund. Jag anser emellertid att lagstiftningen mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter kan ges en annan utformning i vissa hänseenden. Tillämpningen har kunnat hållas inom snävare gränser än lagen i och för sig medger. En översyn av lagen har påbörjats inom arbetsmarknadsdepartementet. Översynen inriktas bl. a. på möjligheten att i lagtext klarare än nu ange vilka grupper eller organisationer som berörs av lagen samt att införa ett personligt rekvisit som grund för avvisning och utvisning. Mot bakgrund av erfarenheterna från lagens hittillsvarande tillämpning är det möjligt att en sådan i och för sig önskvärd ändring kan komma till stånd. Med hänsyn till att de särskilda tvångsmedlen i 10—13 §§ i lagen hittills inte behövt användas vid något enda tillfälle finns det enligt min mening vidare skäl att överväga om dessa tvångsmedel kan helt eller delvis avskaffas. En fråga som också övervägs är om bestämmelserna rörande internationella terrorister också i framtiden skall finnas i en särskild lag eller om de skall inarbetas i utlänningslagen. Jag räknar med att under hösten efter lagrådsgranskning lägga fram förslag i bl. a. nu nämnda hänseenden, samtidigt som förslag läggs fram om ändringar i övrigt av utlänningslagen. I avvaktan på de förslag som senare avses skola föreläggas riksdagen bör lagen få gälla ytterligare en tid i sin nuvarande utformning. Giltighetstiden bör dock inte bestämmas längre än till utgången av december 1975.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

