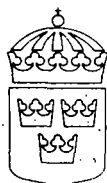


Socialförsäkringsutskottets betänkande

1988/89:SfU6



1988/89
SfU6

Tillämpningen av terroristlagstiftningen (skr. 1988/
89:11)

Skrivelsen

I regeringens skrivelse 1988/89:11 redogörs för tillämpningen av terroristlagstiftningen under tiden augusti 1987–juni 1988.

Motionerna

Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1987/88

1987/88:Sf514 av Hans Göran Franck m.fl. vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts, om en allsidig översyn av terroristbestämmelserna, bl.a. i syfte att stärka rättssäkerheten i enlighet med vad som angetts i motionen.

1987/88:Sf523 av Ingela Mårtensson och Maria Leissner vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär om en översyn av terroristbestämmelserna i enlighet med motionen.

Motion väckt med anledning av skrivelsen

1988/89:Sf1 av Maria Leissner och Erling Bager vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som angivits i motionen om parlamentarisk insyn vad gäller tillämpningen av terroristbestämmelserna.

Utskottet

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 begränsad, 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 terroristbestämmelserna är numera 30 och 47 §§ utlänningslagen (1980:376), UtIL, som reglerar avvísning resp. utvisning av utlänningar som bedöms vara presumtiva terrorister. Vissa förändringar har gjorts under åren, senast år 1982 (SFS 1982:111), bl.a. för att tydligare markera vilka grupper och organisationer som åsytas med lagstiftningen (prop. 1981/82:146, AU 1982/83:3, rskr. 43).

Terroristlagens regler om användningen av tvångsmedel överfördes till lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spanings syfte i vissa fall, spaningslagen. Spaningslagen är tidsbegränsad och gäller för närvarande till utgången av år 1988. Frågan om förlängning av lagens giltighetstid till utgången av år 1989 (prop. 1988/89:12) behandlas av justitieutskottet (JuU 12).

De grundläggande terroristbestämmelserna är alltså för närvarande en del av utlänningslagen. Flertalet av de regler som tillämpas under handläggningen av terroristärenden är desamma som gäller i övriga utlänningsärenden. I princip är det fråga om särbestämmelser endast 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.

De omständigheter som skall föreligga för att ett ingripande skall kunna göras enligt terroristbestämmelserna är följande.

En utlänning som kommer till Sverige skall enligt 30 § UtIL avisas, 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 utlännings föregående verksamhet eller i övrigt föreligga fara för att han här i riket medverkar till sådana handlingar.

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

Innan regeringen fattar beslut om att avvisa eller utvisa en presumtiv terrorist, skall en förhandling hållas vid domstol. Domstolen skall inte fatta några beslut i själva saken eller avge något yttrande, utan protokollet från förhandlingen ingår i regeringens beslutsunderlag. Vid förhandlingen – liksom i ärendet i dess helhet – har utlännings rätt till offentligt biträde. 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.

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 det (73 § UtIL).

Ett beslut att avvisa eller utvisa en presumtiv terrorist, liksom andra utlänningsbeslut, får i princip inte verkställas, om utlännings riskerar att utsättas för politisk förföljelse i det land som han skulle sändas till (77 § UtIL). Detsamma gäller om utlännings riskerar att sändas vidare till ett annat land, där han kan utsättas för politisk förföljelse. Ett beslut om avvisning eller utvisning meddelas emellertid också i dessa fall. Beslutet skall då förenas med ett uttryckligt förordnande att det tills vidare inte får verkställas. Även detta förordnande skall – liksom avvisnings- eller utvisningsbeslutet – omprövas när det finns skäl till det.

Om ett meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut beträffande en presumtiv terrorist inte kan verkställas, kan regeringen föreskriva anmälningsplikt samt inskränkningar och villkor i fråga om utlännings vistelseort, byte av bostad och anställning (74 § UtIL). Det är villkor enligt dessa föreskrifter

som allmänt kommit att kallas "kommunarrest". Utlänningen kan i dessa fall också bli föremål för en viss kontroll och övervakning enligt den tidigare nämnda spaningslagen under sin vistelse i Sverige. T.ex. kan polisen besluta om husrannsakan och domstol om telefonavlyssning.

Regeringen skall årligen i en skrivelse till riksdagen redovisa hur terroristlagstiftningen tillämpas. I den nu föreliggande skrivelsen redovisas tillämpningen under tiden augusti 1987–juni 1988. Av redogörelsen framgår följande.

Mellan åren 1973 och 1984 utvisades 24 personer med stöd av terroristbestämmelserna. År 1984 beslöt regeringen dessutom med stöd av 47 § UtIL att nio turkiska medborgare, medlemmar av Kurdistans arbetarparti (PKK), skulle utvisas ur Sverige. Då sådant verkställighetshinder som avses i 77 § UtIL ansågs föreligga, beslöt regeringen att utvisningsbesluten tills vidare inte skulle verkställas och, med stöd av 74 § andra stycket UtIL, att sådana inskränkningar som avses i 48 § första stycket samma lag skulle gälla för samtliga. Vid en omprövning i maj 1988 beslöt regeringen att inte göra några ändringar i de utvisningsbeslut och föreskrifter som gäller för de PKK-medlemmar som utvisades år 1984. – Under perioden augusti 1987–juni 1988 har inte meddelats några nya beslut om utvisning, inte heller har någon avvísning skett med stöd av 30 § UtIL. Spaningslagen har under perioden använts vid sex tillfällen mot fem personer. Samtliga fall avsåg telefonkontroll.

Terroristbestämmelserna kritiserats i två motioner från den allmänna motionstiden 1987/88. Hans Göran Franck m.fl. anför i motion Sf514 att de nuvarande bestämmelserna inte fyller rimliga krav på rättssäkerhet och effektivitet samt att en rörelseinskränkning av den långvariga och tidsobestämda karaktär som den s.k. kommunarresten innebär är helt oacceptabel. Motionärerna hemställer därför att riksdagen hos regeringen begär en allsidig översyn av terroristbestämmelserna bl.a. i syfte att stärka rättssäkerheten. Liknande synpunkter anför av Ingela Mårtensson och Maria Leissner i motion Sf523 och de begär en översyn av terroristbestämmelserna både beträffande kriterierna och tillämpningen.

En översyn av terroristbestämmelserna har numera också beslutats. Vederbörande statsråd bemyndigades den 1 september i år att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en genomgripande översyn av reglerna om avvísning och utvisning av utlänningar som kan befaras medverka i terroristhandlingar här i landet samt reglerna i spaningslagen. Översynen bör enligt direktiven (dir. 1988:49) avse både reglernas effektivitet som ett skydd mot terrorismen och deras utformning från rättssäkerhetssynpunkt. – Kommitténs arbete bör slutföras före utgången av år 1989.

Som utgångspunkter för kommitténs överväganden nämns i direktiven de regler som finns i regeringsformen om de grundläggande fri- och rättigheterna, de internationella åtaganden som Sverige gjort på detta område samt behovet att även i framtiden ur riket kunna avlägsna utländska medborgare vars närvaro medför en påtaglig fara för terroristhandlingar. Till kommitténs uppgifter hör att studera de nuvarande bestämmelsernas tillämpning samt undersöka hur övriga nordiska länder och andra stater med jämförbara förhållanden lagstiftningsvägen försöker skydda sig mot terroristaktioner.

Kommittén skall noga överväga om bestämningen av vem som skall anses vara en presumtiv terrorist kan preciseras ytterligare. Kommittén bör vidare närmare analysera frågan 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 övriga bestämmelser i utlänningslagen skulle kunna vara tillräckliga i sammanhanget. I direktiven pekas på 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 avser att förebygga brott. Vidare pekas på att situationer kan uppkomma där både brottsbalkens bestämmelser om straffansvar och reglerna om avvísning av en presumtiv terrorist kan vara tillämpliga. Kommittén bör överväga dessa problem och lämna förslag på hur de skall kunna lösas.

Även frågan om beslutande myndighet berörs. Enligt direktiven talar starka skäl för att regeringen även i framtiden skall pröva ärenden av denna beskaffenhet direkt, och kommittén bör i sammanhanget studera ett framlagt förslag att flytta förhandlingen i terroristärenden till regeringskansliet.

Till kommitténs uppgifter hör att överväga de möjligheter som nu finns att föreskriva inskränkningar i rörelsefriheten för utlänningar som regeringen beslutat avvisa eller utvisa enligt terroristbestämmelserna och för vilka besluten inte har kunnat verkställas samt att ta ställning till om dessa möjligheter är lämpligt avvägda eller om andra lösningar bör sökas. Kommittén bör också ta ställning till om bestämmelserna i spaningslagen alltför är nödvändiga eller om de behov lagen skall tillgodose kan fyllas på annat sätt.

I direktiven framhålls, slutligen, att kommittén bör vara oförhindrad att inom den angivna ramen för översynen ta upp andra frågor än dem som nämns och söka andra lösningar än dem som skisseras i direktiven.

Utskottet konstaterar att den i motionerna Sf514 och Sf523 begärda översynen sålunda har kommit till stånd. Utskottet avstyrker därför bifall till dessa motioner.

I motion Sf1 kritiserar Maria Leissner och Erling Bager de redogörelser som regeringen hittills har lämnat över tillämpningen av terroristbestämmelserna. Motionärerna anser att redogörelserna ger intryck av att regeringen knappast haft att ta ställning till några terroristärenden samtidigt som det är uppenbart att misstänkta terrorister avisats med stöd av andra paragrafer än terroristbestämmelserna samt begär att den parlamentariska kommittén också bör få till uppgift att komma med förslag till hur den parlamentariska insynen vad gäller tillämpningen av terroristbestämmelserna skall kunna förbättras.

Utskottet vill här erinra om att statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning enligt 12 kap. 1 § RF granskas av konstitutionsutskottet och att konstitutionsutskottet har rätt att för det ändamålet 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 1987/88:40 s. 52) och regeringens handläggning av enskilda terroristärenden (se KU 1984/85:35 s. 15).

När det gäller insyn i och kontroll av de myndigheter som medverkar i handläggningen av terroristärenden vill utskottet erinra om att såväl regeringen som justitiekanslern (JK) och riksdagens ombudsmän (JO) har oinskränkta möjligheter till insyn. Både JK och JO kan ta upp frågor till behandling på eget initiativ eller efter anmälan. Parlamentarisk insyn i den myndighet som under regeringen har störst befattning med terroristärenden, nämligen rikspolisstyrelsen, utövas genom lekmannarepresentanterna i rikspolisstyrelsens styrelse. I sammanhanget bör nämnas att ett förslag om klagorande och stärkande av styrelsens roll som insynsorgan för säkerhetspolisen lämnas i betänkandet (SOU 1988:16) SÄPO – Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Möjligheter till insyn och kontroll i terroristärenden saknas alltså inte. Som framgår av de hyss redovisade kommittédirektiven kan också den parlamentariska kommitté som kommer att tillkallas för att göra översynen av de s.k. terroristbestämmelserna inom ramen för översynen beröra även andra frågor än de som nämns särskilt i direktiven.

Med hänsyn till det anförda finner utskottet att något sådant tillkännagivande som begärs i motion Sf1 inte behövs. Utskottet avstyrker därför bifall till motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *redogörelsen för tillämpningen av terroristlagstiftningen*
att riksdagen lägger regeringens skrivelse 1988/89:11 till handlingarna,
2. beträffande *översyn av terroristbestämmelserna*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:Sf514 och 1987/88:Sf523,
3. beträffande *kommittédirektiv*
att riksdagen avslår motion 1988/89:Sf1.

Stockholm den 22 november 1988

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Doris Håvik

Närvarande: Doris Håvik (s), Gullan Lindblad (m), Börje Nilsson (s), Ulla Johansson (s), Sigge Godin (fp), Karin Israelsson (c), Margit Gennser (m), Nils-Olof Gustafsson (s), Ingegerd Elm (s), Margareta Persson (s), Hans Dau (m), Barbro Sandberg (fp), Rune Backlund (c), Margó Ingvarðsson (vpk), Ragnhild Pohanka (mp), Maud Björnemalm (s) och Arne Mellqvist (s).

Kommittédirektiv (mom. 3)

Sigge Godin (fp), Barbro Sandberg (fp), Margó Ingvardsson (vpk) och Ragnhild Pohanka (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Utskottet vill" och på s. 5 slutar med "till motionen." bort ha följande lydelse:

Regeringens redogörelser för tillämpningen av terroristbestämmelserna är knapphändiga och motsvarar inte det intresse av parlamentarisk insyn som var motivet för att årliga redogörelser skulle lämnas. Den parlamentariska kommittén som skall se över terroristbestämmelserna bör därför uttryckligen ges till uppgift att komma med förslag till hur den parlamentariska insynen vad gäller tillämpningen av terroristbestämmelserna kan förbättras.

Det anförda bör med bifall till motion Sf1 ges regeringen till känna.

dels att moment 3 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

3. beträffande *kommittédirektiv*

att riksdagen med bifall till motion 1988/89:Sf1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Kommittédirektiv (mom. 3)

Gullan Lindblad, Margit Gennser och Hans Dau (alla m) anför:

Som framhålls av utskottet saknas inte möjligheter till insyn och kontroll i terroristärenden. En parlamentarisk kommitté kommer att tillkallas för att se över terroristbestämmelserna. Vi förutsätter att kommittén inom ramen för sitt uppdrag också beaktar intresset av största möjliga öppenhet för parlamentarisk insyn i handläggningen av terroristärenden. Vi har därför inte något yrkande i denna fråga.