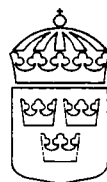


Justitieutskottets betänkande

1989/90:JuU21

Terroristlagstiftningen



1989/90
JuU21

Skrivelse

I skrivelse 1989/90:63 har regeringen (arbetsmarknadsdepartementet) till regeringen överlämnat en redogörelse för tillämpningen av terroristlagstiftningen under tiden den 1 augusti 1988—den 31 juli 1989.

Motioner

1989/90:Ju14 av Lars Werner m.fl. (vpk), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att regeringen bör offentliggöra det material som ligger till grund för ställningstagandet att PKK utgör en sådan organisation som anges i 1 § terroristlagen.

1989/90:Ju15 av Kent Lundgren (mp), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändring i bestämmelserna om terroristers behandling i rättssystemet.

1989/90:Ju827 av Ragnhild Pohanka och Inger Schörling (båda mp), vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till en slutlig lösning av den svenska kommunarresten enligt vad i motionen anförts.

Utskottet

Bakgrund

År 1973 antog riksdagen en lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s.k. terroristlagen (prop. 1973:37, JuU18, rskr. 121). Genom lagstiftning, som trädde i kraft den 1 januari 1976, fördes huvuddelen av bestämmelserna i terroristlagen — med vissa ändringar — över till den dåvarande utlänningslagen (prop. 1975/76:18, InU24, rskr. 121). Samtidigt beslutade riksdagen att terroristlagens bestämmelser om telefonavlyssning, brevkontroll m.m. skulle tas in i en särskild tidsbegränsad lag, lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen; prop. 1975/76:18, JuU15, rskr. 122). En precisering av spaningslagens tillämpningsområde skedde år 1977. Terroristbestämmelserna har därefter förts över till 1980 års utlänningslag (1980:376). Spaningslagens giltighetstid har förlängts successivt för ett år i taget, senast till utgången av år 1989 (prop. 1988/89:12, JuU12, rskr. 37).

I samband med att riksdagen vid slutet av förra riksmötet antog en ny utlänningslag sammanfördes terroristbestämmelserna i 1980 års utlänningslag med bestämmelserna i spaningslagen till en lag om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlag) (prop. 1988/89:86, SfU19 och 22, rskr. 325; jfr 1988/89:JuU25 s. 38). Med den nya terroristlagens ikraftträdande den 1 juli 1989 upphörde spaningslagen att gälla. Därmed upphävdes också den tidigare begränsningen av regleringens giltighetstid. Viss anpassning av reglerna i terroristlagen till en ändrad reglering av straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken trädde i kraft den 1 september 1989 (SFS 1989:531).

Regeringen har regelbundet till riksdagen årligen lämnat redovisning för tillämpningen av de aktuella bestämmelserna (se skr. 1988/89:11, SfU6, rskr. 38, jfr 1988/89:JuU12 och 1989/90:JuU13). Den nu aktuella skrivelsen avser tillämpningen under tiden den 1 augusti 1988—den 31 juli 1989.

Gällande ordning

Terroristbestämmelserna ger möjlighet att under speciella förutsättningar ingripa med åtgärder som syftar till att minska riskerna för att våldsdåd utförs i Sverige av internationellt förgrenade terroristorganisationer.

I första hand är det fråga om möjligheter att från Sverige avvisa eller utvisa en utlänning som bedöms vara presumtiv terrorist. För mycket speciella fall då utlänningen trots beslut om avlägsnande tillåts stanna i landet finns regler om villkor för utlänningens vistelse här och om viss kontroll och övervakning av honom. Regelsystemet kompletterar de allmänna reglerna i rättegångsbalken om tvångsåtgärder vid misstanke om brott.

För att bestämmelserna skall kunna tillämpas krävs för det första att det är fråga om en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras för politiska syften använda våld, hot eller tvång utanför sitt hemland och därvid begå sådana gärningar i Sverige. För det andra skall det finnas grundad anledning anta att den utlänning det gäller tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp. För det tredje krävs att det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet m.m. föreligger fara för att han i Sverige medverkar till sådana handlingar som nyss har nämnts. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan utlänningen avvisas vid ankomsten till Sverige eller, om han redan uppehåller sig här, utvisas. Beslut om avvisning och utvisning i sådana fall meddelas av regeringen.

En förutsättning för att den som av regeringen har bedömts vara terrorist skall kunna avlägsnas ur landet är dock att det inte föreligger något politiskt eller därmed jämställt verkställighetshinder. Om så är fallet — eller om någon annan anledning föreligger — skall regeringen förordna att beslutet om avvisning eller utvisning tills vidare inte får verkställas. Har ett sådant förordnande meddelats — eller kan beslut

om avvísning eller utvisning av något annat skäl inte verkställas — får regeringen meddela föreskrifter för utlänningens vistelse i Sverige, t.ex. anmälningsplikt samt inskränkningar och villkor i fråga om vistelseort, byte av bostad och anställning. Det är villkor enligt dessa föreskrifter som allmänt kommit att kallas "kommunarrest".

För handläggningen av ärenden av de slag som nu nämnts finns detaljerade bestämmelser. Före regeringens beslut skall t.ex. hållas förhandling, i regel vid Stockholms tingsrätt. Vid förhandlingen har utlänningen rätt till offentligt biträde. Det allmännas intresse tillvaratas av ett allmänt ombud, normalt en representant för rikspolisstyrelsen.

En sådan utlänning som det här gäller kan vidare under sin vistelse i landet bli föremål för viss kontroll och övervakning, t.ex. kan polisen besluta om husrannsakan och domstol besluta om hemlig teleavlyssning eller brevgranskning.

Lagstiftningen innehåller vidare bl.a. straffbestämmelser för den som bryter mot sådana föreskrifter av regeringen om vistelseort och anmälningskyldighet m.m. som nyss nämnts.

Översyn av terroristbestämmelserna

Efter regeringens bemyndigande har en parlamentariskt sammansatt kommitté (ordförande: justitierådet Johan Munck) sett över terroristlagstiftningen. Översynen har enligt direktiven avsett både reglernas effektivitet som ett skydd mot terrorismen och möjligheterna att förena dem med en högre grad av rättssäkerhet. Uppdraget har nyligen redovisats i betänkandet (SOU 1989:104) Terroristlagstiftningen. Där föreslås bl.a. en lag om särskild kontroll av vissa utlänningar. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Arbetet på saken i regeringskansliet är inriktat på att en proposition skall föreläggas riksdagen under hösten 1990.

Regeringens skrivelse

Av den vid regeringens skrivelse fogade redogörelsen framgår bl.a. följande.

Mellan åren 1973 och 1984 utvisades 24 personer med stöd av terroristbestämmelserna. Sistnämnda år beslutade dessutom regeringen att nio turkiska medborgare, medlemmar av Kurdistans arbetarparti (PKK), skulle utvisas ur Sverige. Eftersom verkställighetshinder ansågs föreligga beslöt regeringen att utvisningsbesluten tills vidare inte skulle verkställas. Regeringen föreskrev vidare att vissa inskränkningar skulle gälla för samtliga. Sex av de nio turkiska medborgare som genom nämnda regeringsbeslut erhållit föreskrifter om vistelseort har under den nu aktuella perioden överträtt dessa föreskrifter och även dömts till påföljder som varierat mellan fängelse en månad i fem fall och villkorlig dom med dagsböter i ett fall.

Inga terrordåd hänförliga till begreppet internationell terrorism har inträffat i Sverige under redovisningsperioden.

Den svenska utredningen kring attentatet mot fartyget "City of Poros" i den grekiska arkipelagen fortsätter. Säkerhetspolisen samver-

kar med ett antal andra länder i utredningen kring det misstänkta attentatet mot PAN AM:s flight PA 103 över Skottland i december 1988.

Rikspolisstyrelsen har anfört att PKK är fortsatt aktiv i Sverige även om något våldsbrott inte iscensatts här såsom skett i andra europeiska länder.

Spaningslagen har under perioden använts vid sju tillfällen. Det har i samtliga fall rört sig om telefonavlyssning.

Det anges vidare att regeringen i augusti 1989 upphävt utvisningarna beträffande två av de utvisade turkiska medborgarna och mildrat de tidigare inskränkningarna beträffande två andra.

I skrivelsen lämnas också en redogörelse för en av utrikesdepartementet lämnad beskrivning av den internationella terrorismens utveckling.

Utskottets överväganden

Redan i samband med terroristlagstiftningens tillkomst år 1973 framhöll utskottet att ett utmärkande drag i den intensifierade terroristverksamheten var att den har internationell anknytning och att bakom aktionerna inte sällan står internationellt vittförgrenade, välorganiserade grupper. Mot bakgrund av den internationella utvecklingen och av förhållandena inom landet uttalade utskottet i anslutning till att giltighetstiden för spaningslagen sista gången förlängdes att tidigare anförda skäl för behovet av sådana särskilda regler som det här gäller alljämt gjorde sig gällande.

Utskottet har tidigare anfört att de ifrågavarande reglerna inte innebär något avsteg från grundtankarna i vår utlänningslagstiftning. Särskilt har påpekats att den svenska lagstiftningen — i överensstämmelse med folkrättens regler och internationell praxis — inte innefattar en ovillkorlig rätt för en utlänning att vare sig resa in i eller uppehålla sig i Sverige. Utskottet har samtidigt framhållit att lagstiftningen enbart gäller det ringa fåtal presumtiva terrorister som på grund av sin farlighet drabbats av avvisnings- eller utvisningsbeslut men som likväl tillåtit stanna i Sverige därför att de är politiska flyktingar eller av andra särskilda skäl. Utskottet har ansett att bestämmelserna därigenom också kan sägas tjäna som en trygghetsgaranti för invandrare som känner sig hotade av främmande organisationer (se 1988/89:JuU12 s. 6 f).

Utskottet saknar anledning att nu göra en annan bedömning. Samtidigt vill utskottet emellertid notera att riksdagen kan se fram emot att inom kort få ta ställning till förslag om en nyreglering av lagstiftningen på området som bl.a. syftar till att tillgodose högt ställda krav på rättssäkerhet för den enskilde.

Med dessa uttalanden bör regeringens skrivelse läggas till handlingarna.

I fråga om motionsönskemålen kan utskottet konstatera att de rör ämnen som samtliga aktualiserats i den pågående lagstiftningsöversynen. I avbidan på resultatet av den bör riksdagen inte initiera några åtgärder med anledning av motionerna.

Vad särskilt gäller sekretessfrågan i motion Ju14 vill utskottet — i den mån den över huvud taget lagligen kan föras under riksdagens bedömning (jfr 11 kap. 7 § regeringsformen) — hänvisa till den utförliga redovisning i ämnet som lämnas i det förut nämnda betänkandet (SOU 1989:104) Terroristlagstiftningen s. 92 f (jfr s. 86—88 och 254—257).

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *tillämpningen av terroristlagstiftningen*
att riksdagen lägger skrivelse 1989/90:63 till handlingarna,
2. beträffande *offentliggörande av visst material*
att riksdagen avslår motion 1989/90:Ju14,
res. 1 (vpk)
3. beträffande *terroristers behandling i rättssystemet*
att riksdagen avslår motionerna 1989/90:Ju15 och 1989/90:Ju827.
res. 2 (mp)

Stockholm den 6 mars 1990

På justitieutskottets vägnar

Britta Bjelle

Närvarande: Britta Bjelle (fp), Ulla-Britt Åbark (s), Birthe Sörestedt (s), Ingbritt Irhammar (c), Bengt-Ola Rytter (s), Göthe Knutson (m), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Björn Ericson (s), Göran Ericsson (m), Lars Sundin (fp), Anders Svärd (c), Berith Eriksson (vpk), Kent Lundgren (mp), Sigrid Bolkéus, Birgit Henriksson (m) och Kent Carlsson (s).

Reservationer

1. Offentliggörande av visst material (mom. 2)

Berith Eriksson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "I fråga" och slutar med "254—257" bort ha följande lydelse:

I fråga om önskemålet i motion Ju14 vill utskottet erinra om följande.

Det är nu mer än fem år sedan som regeringen med tillämpning av terroristreglerna fattade beslut om Kurdistans arbetarparti PKK som en

terroristorganisation och om kommunarrest av nio kurder med turkiskt medborgarskap. Det är i hög grad tveksamt om regeringens beslut är lagligen grundat. Beslutet i sig men även den angivna tveksamheten är en skamfläck för Sveriges rykte som rättsstat.

Utskottet anser därför i likhet med motionärerna att regeringen borde offentliggöra det material som ligger till grund för beslutet om PKK och kurderna. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna utan att det för den skull behöver anses att riksdagen därigenom handlar emot föreskriften i 11 kap. 7 § regeringsformen.

Vad gäller önskemålen i motionerna Ju15 och Ju827 kan utskottet konstatera att de rör ämnen som samtliga aktualiserats i den pågående lagstiftningsöversynen. I avbidan på resultatet av den bör riksdagen inte initiera några åtgärder med anledning av motionerna.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. *beträffande offentliggörande av visst material*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Ju14 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

2. Terroristers behandling i rättssystemet (mom. 3)

Kent Lundgren (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "I fråga" och slutar med "254—257)" bort ha följande lydelse:

I fråga om önskemålen i motionerna Ju15 och Ju827 kan visserligen konstateras att de rör ämnen som aktualiserats i den pågående lagstiftningsöversynen. Detta bör — särskilt i betraktande av de viktiga rättssäkerhetsfrågor det här gäller — inte hindra att riksdagen anlägger synpunkter på det pågående lagstiftningsarbetet.

I likhet med vad som uttalas i motion Ju15 anser utskottet inte att regeringen, eller dess verktyg SÄK, skall ha rätt att klassa en organisation som terroristorganisation utan att domstolsprövning verkställs.

Det är också lika horribelt att klassa en människa som terrorist på lika lös grund, eftersom det drabbar såväl henne, som den eventuella familj vederbörande har med sig till Sverige.

Utskottet anser att terroristlagstiftningen måste göras om i grunden, enligt följande:

- En ordentlig beskrivning bör tas fram över vad som skall ses som en terroristorganisation resp. en befrielserörelse.
- Domstolsprövning bör sedan göras om en organisation skall klassas som terroristorganisation eller ej.
- Domstol bör också pröva om terroristorganisationen i så fall är att betrakta som internationell, dvs. har utfört, eller förväntas utföra, terrordåd utanför den egna staten.

- Förutsättningen för att få placera en människa i fängelse, eller annan form av begränsning av rörelsefriheten, under rubriken terrorist, är att det kan göras sannolikt att vederbörande verkligen är ansluten till en sådan organisation.
- Prövningen bör i så fall också omfatta om personen i fråga är att betrakta som aktiv eller passiv medlem.
- Om vederbörande är att betrakta som aktiv, så bör bedömning göras om han personligen kan ha utfört den typ av dåd som anklagelsen gäller, eller kan förväntas göra detta i framtiden.
- Endast vid positivt utfall på alla punkterna bör en människa få begränsad rörelsefrihet utfärdad av domstol — inte av SÄK eller regeringen.
- Omprövning bör ske årligen, om en människa fälls under stämpeln "presumtiv terrorist".
- Lämpligt är att en tystnadsövren hovrätt håller i en förhandling av detta slag och att en preliminär bevisvärdering kan utföras mellan denna och t.ex. representant för rikspolisstyrelsen, innan den misstänkte blandas in.
- Befinnes bevisen "tungt vägande" så tystnadsbesvärs såväl den misstänkte som dennes juridiska ombud och efter rimlig tid för motbevisningsinförskaffning hålls en slutet process.
- Vid "fällande dom" skall överklagande kunna göras till högsta domstolen.
- Fällande dom skall endast innebära viss anmälningsplikt och viss inskränkning i rörelsefriheten. Det skall inte innebära trakasserier eller utestängning från arbetsmarknad o.d., så som enligt uppgift har skett i de aktuella kurdfallen. Tvärtom bör en normalisering till det svenska samhället eftersträvas så fort det är möjligt, eftersom vi lär få behålla den terroristklassade individen i Sverige för gott.

Att inte domstolspröva, eller ge den anklagade chans att försvara sig och motbevisa anklagelserna, är en skamfläck på den svenska rättssäkerhetsskölden, som snarast bör tvättas bort.

I dag tycks inte våra makthavare och deras verktyg ha någon tilltro till det svenska domstolsväsendets förmåga att hålla tyst med hemliga dokument och processer, vilket är ägnat att förvåna alla samhällets invånare.

Det bör vara dags att börja skapa tilltro till varandras vilja att värna om rätt och trygghet i Sverige igen.

Det bör därmed också vara dags att låta domstol pröva hållbarheten i "de bevis" som ligger till grund för kurdernas kommunarrest i Sverige.

Vad utskottet nu med anledning av motionerna Ju15 och Ju827 uttalat bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vad gäller sekretessfrågan i motion Ju14 vill utskottet — i den mån den över huvud taget lagligen kan föras under riksdagens bedömning (jfr 11 kap. 7 § regeringsformen) — hänvisa till den utförliga redovis-

ning i ämnet som lämnas i det förut nämnda betänkandet (SOU 1989:104) Terroristlagstiftningen s. 92 f (jfr s. 86—88 och 254—257). Utskottet kan inte tillstyrka bifall till motionen.

1989/90:JuU21

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

3. beträffande *terroristers behandling i rättssystemet*

att riksdagen med anledning av motionerna 1989/90:Ju15 och 1989/90:Ju827 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.