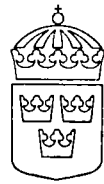


Regeringens proposition

1990/91:118

med förslag till lag om särskild kontroll av
vissa utlänningar, m. m.



Prop.
1990/91:118

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 7 mars 1991.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Maj-Lis Lööv

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en *lag om särskild kontroll av vissa utlänningar*. Den nya lagen skall ersätta den nuvarande terroristlagen (1989:530) och en bestämmelse i utlänningslagen (1989:529) om utvisning med hänsyn till rikets säkerhet.

Bekämpandet av terrorism ges hög prioritet i praktiskt taget alla stater. Liksom andra länder måste Sverige skydda sig mot terroristhandlingar. Befolkningen i vårt land – både våra egna medborgare och de utlänningar som bor här – har ett självklart anspråk på att de svenska statsmakterna söker bereda ett sådant skydd med medel som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

För att vi så långt som möjligt skall kunna skydda oss mot terroristaktioner måste vi arbeta efter olika linjer; det internationella samarbetet måste fungera, den polisiära organisationen måste vara effektiv och vi måste ha en ändamålsenlig straff- och processlagstiftning.

I propositionen konstateras att *särskilda bestämmelser alltjämt behövs som ger utrymme för att avlägsna sådana utlänningar ur landet som med hänsyn till risken för terroristhandlingar bedöms som farliga*. Enligt den föreslagna lagen skall en utlänning kunna *utvisas*, om det med hänsyn till vad som är känt om hans tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften (*det personliga rekvisitet*). Finns grund för avvisning eller utvisning enligt utlänningslagens regler skall dock i första hand dessa bestämmelser tillämpas.

Förslaget innebär att det s. k. *organisationsrekvisitet* utmönstras. Detta rekvisit, som syftar till att koppla samman utlänningen med en viss organi-

sation som kan befaras begå terroristhandlingar här i landet, har ansetts svårt att tillämpa och kan dessutom leda till oönskade "stämplingseffekter".

Enligt den nu gällande terroristlagen kan endast risken för terrorhandlingar här i landet beaktas. I propositionen föreslås att även *brottslig gärning i en främmande stat* kan beaktas vid tillämpning av den föreslagna lagens bestämmelse om utvisning. Undantag skall göras för en sådan gärning i främmande stat som har *övertvägande karaktär av politiskt brott*.

Sverige tillämpar av tradition en vidsträckt asylrätt. Det innebär bl. a. att vi inte sänder tillbaka ens en utlänning som begått våldsdåd av allvarligt slag till ett land där han löper risk för politisk förföljelse. I den nya lagen föreslås därför bestämmelser om *inhibition av verkställighet* av utvisningsbeslut som överensstämmer med nu gällande regler.

Till den nya lagen överförs den nuvarande bestämmelsen att regeringen skall ompröva utvisningsbeslutet och beslutet om inhibition när det finns skäl till det. Bestämmelsen kompletteras nu på så sätt att rikspolisstyrelsen åläggs att årligen anmäla till regeringen om det finns skäl att ompröva ett beslut om utvisning som har inhiherats.

För fall då inhibition meddelats gäller för närvarande att regeringen får föreskriva *inskränkningar och villkor* i fråga om utlänningens vistelseort (s. k. kommunarrest), byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt. Vidare blir i sådana fall terroristlagens bestämmelser om *särskilda tvångsmedel*, t. ex. husrannsakan och hemlig teleavlyssning, automatiskt tillämpliga. I den nya lagen föreslås av främst rättssäkerhetshänsyn betydelsefulla förändringar.

Enligt förslaget skall det inte längre finnas möjlighet att föreskriva om s. k. *kommunarrest*. Vidare skall det inte längre vara möjligt att föreskriva villkor om byte av bostad och anställning. Däremot behålls bestämmelserna om *anmälningsplikt*, dvs. en skyldighet för utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet. Vidare behålls möjligheterna till husrannsakan, hemlig teleavlyssning m. fl. tvångsåtgärder i spaningssyfte. Tillämpningen av dessa bestämmelser har dock gjorts beroende av att regeringen i varje enskilt fall förordnar härom. Förutsättningarna för att i det särskilda fallet tillgripa tvångsmedel har också skärpts.

Vidare föreslås en regel som innebär att ett beslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna skall ha en giltighetstid på *högst tre år*, räknat från dagen för beslutet om utvisning. För att beslutet skall kunna få längre varaktighet krävs att det finns *risk* för att utlänningen även i fortsättningen kommer att medverka till terroraktioner.

Beträffande beslutsbefogenheten i terroristärenden föreslås inga förändringar i fråga om själva utvisningsbeslutet och de inledande besluten angående anmälningsplikt och tvångsmedel. Det innebär att *regeringen* även i fortsättningen skall ta ställning i dessa frågor. Liksom tidigare skall sådana beslut föregås av *förhandling*. Det föreslås dock att förhandling skall kunna undvaras, om ärendet är *synnerligen brådskande*. Förhandlingen skall enligt förslaget hållas av allmän domstol. För att stärka domstolens roll i terroristärenden föreslås att domstolen på begäran av rege-

ringen skall kunna avge *yttrande*. Yttrandet skall inte vara bindande för regeringen. Även andra ändringar beträffande proceduren föreslås, avsedda att förbättra förfarandet och höja rättssäkerheten.

Vad gäller anmälningsplikt och befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna efter treårsfristens utgång föreslås att *allmän domstol* på ansökan av rikspolisstyrelsen skall pröva sådana frågor. Domstolens beslut skall ha en giltighetstid på tre år. Någon yttersta tidsgräns för åtgärder av det här slaget föreslås dock inte. Domstolens beslut skall efter överklagande från utlänningsens sida kunna överprövas i vanlig ordning.

I propositionen läggs även fram vissa förslag som gäller sekretess, parlamentarisk kontroll samt förhållandet mellan terroristlagstiftningen och strafflagstiftningen.

Slutligen föreslås att bestämmelserna i utlänningslagen om utvisning med hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 §) förs över till den nya lagen.

Den nya lagen och följdändringar i utlänningslagen, rättshjälpslagen (1972:429), sekretesslagen (1980:100) och lagen (1965:94) om polisregister m. m. föreslås träda i kraft den 1 juli 1991.

1 Förslag till

Lag om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

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

1. behövs 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 när fara föreligger för sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

2 § Beslut om utvisning meddelas av regeringen. Frågan tas upp på ansökan av rikspolisstyrelsen eller av regeringen självmant.

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller statens invandrarverk finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till rikspolisstyrelsen.

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

Om det finns skäl för det, skall yttrande inhämtas även från den tingsrätt som håller förhandlingen.

Beslut om förhandling och om yttrande får fattas av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt lagen, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer.

4 § Beslut om utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Förbudet meddelas för en 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 en överträdelse av förbudet kan medföra enligt 24 §.

5 § I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket, 5 § andra stycket och 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).

Förhandling

6 § Förhandling enligt 3 § skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan tingsrätt.

Vid förhandlingen skall utlänningen höras.

Rikspolisstyrelsen skall vid förhandlingen vara utlänningens motpart.

Tingsrätten får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig

bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 6 kap. 13 § utlänningslagen (1989:529).

7 § Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort.

Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlännen och andra som hörs i ärendet. Rikspolisstyrelsen skall även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlännen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åbcropas i ärendet.

Genom frågor och påpekanden skall rätten försöka avhjälpa ottydigheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas.

Vid förhandlingen tillämpas 6 kap. 14 § andra stycket och 15 § utlänningslagen (1989:529).

Rättens yttrande enligt 3 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut till parter.

Förvar och uppsikt

8 § En utlännning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning anta att utlännen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans identitet är oklar. Om utlännen är under sexton år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

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

9 § Om frågan om utvisning ännu inte har förts till regeringen, får rikspolisstyrelsen besluta att utlännen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut skall genast 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 om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (*inhibition*).

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

11 § Regeringen får besluta att utlännen på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (*anmälningsplikt*), om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition.

Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § första stycket 2, får regeringen också besluta att 19–22 §§ skall tillämpas på utlännningen.

Första stycket tillämpas också, om ett beslut om avvísning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) inte kan verkställas och det föreligger sådana omständigheter beträffande utlännningen som avses i 1 § första stycket 1 eller 2. Innan beslutet meddelas skall förhandling hållas. Om det finns skäl för det, skall även yttrande inhämtas enligt 3 §. Vid förhandling- en 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 § Om regeringen inte har förordnat om inhibition, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan ske. Rikspolisstyrelsen skall svara för verkställigheten. Regeringen får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. För verkställighet av ett beslut om utvisning skall regeringen meddela sådana anvisningar som avses i 4 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen (1989:529).

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten under- rätta regeringen om detta. Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag får besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har prövat huruvida förordnande om inhibition skall meddelas.

Anmälningsskyldighet och tvångsmedel efter beslut av domstol

14 § Bedöms i fall som avses i 11 § risk föreligga för att utlännningen begår eller medverkar till brott mot rikets säkerhet eller brott som anges i 1 § första stycket 2 efter utgången av den i 12 § angivna treårsfristen, får anmälningsskyldighet beslutas även för tid efter denna frists utgång. På motsva- rande grunder får förordnas att 19–22 §§ skall tillämpas på utlännningen 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 en sådan fråga skall meddelas för en viss tid och högst tre år, räknat från den dag då beslutet skall börja tillämpas.

För förfarandet vid rätten gäller, utom i de hänseenden som anges i fjärde stycket, vad som är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex måna- der.

Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken får inte tillgripas. En skriftlig berättelse eller en uppteckning eller upptagning av en sådan berättelse som avses i 35 kap. 14 § rättegångsbalken får åberopas som bevis. Bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen (1980:100) gäller inte. Beslutet får grundas även på handlingar eller annat material som enligt första stycket samma paragraf inte får lämnas ut till parter.

15 § I de mål som avses i 14 § får rätten, om det finns skäl till det, besluta om anmälningsskyldighet eller förordna om tillämpning av 19–22 §§ för tiden till dess ärendet har avgjorts slutligt.

Rättens beslut i de mål som avses i 14 § gäller omedelbart, om inte något annat förordnas. Om ett tidigare meddelat beslut gäller då ärendet avgörs,

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 häva eller i för utlänningsförmånlig riktning ändra ett beslut som rätten har meddelat enligt 14 §. Styrelsen får också besluta om 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 domstolen har bestämt det enligt denna lag.

19 § Utläningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utröna om utläningen 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 i två år inte är föreskrivet. Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utläningen och fotografera 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 telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utläningen eller som avsänts från honom och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos posten, telegrafn, järnvägen eller annan befodringsanstalt.

I det tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till en befodringsanstalt, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

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

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart. 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 utföras endast av rätten, rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptag-

ningen eller uppteckningen innehåller 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 någon annan än rätten, rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. En sådan handling skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos en 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 hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning enligt denna lag, eller

3. en utlänning som bryter mot anmälningsplikt som har beslutats enligt 11 eller 14 §§.

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

Om en utlänning under den tid då han står under åtal för brott enligt första stycket 3 fortsätter 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 uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om 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 första stycket inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Övriga bestämmelser

25 § Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning enligt denna lag, får åtal inte utan regeringens medgivande väckas mot utlänningen 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 juli 1991, då lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlag) 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 anmälningsplikt enligt äldre bestämmelser, gäller dock beslutet härom, även om den i 12 § angivna treårsfristen har gått till ända, intill utgången av december 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.

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 §§, rubriken närmast före 4 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) samt övergångsbestämmelserna till nämnda lag skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen 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 utlänningsens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt.

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 (1991:000) om särskild kontroll av vissa utlännningar.

14 §

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

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

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningsen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningsen 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

¹ Senaste lydelse 1990:523.

3. 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 avvissning eller utvisning.

3. 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 avvissning 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.

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 avvissning eller utvisning och det

En utlänning under sexton år fås 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 avvissning 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.

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 avvissning eller utvisning. Meddelar invandrarverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvissning 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

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas

² Senaste lydelse 1990:523.

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.

eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis.

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

En polismyndighets beslut om avvisning, statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning 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.

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,

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 en viss del av landet.

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.

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.

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.

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då utlänningslagen (1980:376) skall upphöra att gälla.

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

3. Om ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning har inletts före ikraftträdandet, tillämpas i det ärendet äldre bestämmelser i fråga om verkställigheten. För utlänningen 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 som där nämns motsvarande beslut eller föreskrift enligt äldre lag.

5. Vid tillämpning av 10 kap. 3 § 2 och 4 § likställs med beslut om utvisning eller föreskrift 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 juli 1991.

Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 41 och 43 §§ 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 slutna psykiatrisk vård i vissa fall,

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

3. angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller hos allmän förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 41 § 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 utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

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,

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

7. angående utvisning enligt lagen (1991:000) 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,

¹ Lagen omtryckt 1983:487.

² Senaste lydelse 1990:55.

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.

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

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

43 §³

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

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 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 avvisning 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

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) eller lagen (1991:000) om särskild kontroll av vissa utläningar gäller rättshjälpen till dess verkställighet av beslutet skett eller frågan om verkställighet förfallit.

³ Senaste lydelse 1989:534.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991. I fråga om rättshjälp i ärenden angående avvisning eller utvisning enligt terroristlagen (1989:530) gäller äldre föreskrifter.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen 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 juli 1991.

¹ Lagen omtryckt 1989:713.

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 lydelse**Föreslagen lydelse*7 §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 (1991:000) om särskild kontroll av vissa utlämningar, sedan tio år förflutit från dom eller beslut;

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 juli 1991. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om anteckning angående beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) eller 3 § terroristlagen (1989:530).

¹ Senaste lydelse 1989:538.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1991

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Freivalds, Wallström, Löow, Persson, Molin, Sahlin, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Maj-Lis Löow

Proposition med förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar, m. m.

1 Inledning

I svensk lagstiftning har sedan år 1973 funnits särskilda bestämmelser som syftar till att förhindra att Sverige blir föremål för internationella terroristhandlingar. Detta år antog riksdagen en lag i ämnet, den s.k. terroristlagen. Huvuddelen av bestämmelserna har under en period varit införda i utlänningslagstiftningen. Samtliga bestämmelser återfinns sedan den 1 juli 1989 i lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund, terroristlagen.

I september 1988 tillkallades en kommitté med uppdrag att se över reglerna i utlänningslagen (1980:376) om avvisning och utvisning av utlänningar som kan befaras medverka i terroristhandlingar här i landet samt reglerna i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Kommittén, som arbetade under namnet terroristlagstiftningskommittén¹, avlämnade i december 1989 betänkandet (SOU 1989:104) Terroristlagstiftningen. Betänkandet har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*, dels det förslag till ny lag i ämnet som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*, dels en förteckning över remissinstanserna och en remissammanställning som *bilaga 3*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 7 februari 1991 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar samt förslag till ändringar i utlänningslagen (1989:529), rättshjälpslagen (1972:429)

¹ Ordförande i kommittén har varit justitierådet Johan Munck. Övriga ledamöter har varit riksdagsledamöterna Stig Alemyr, Rune Backlund, Doris Håvik, Lars-Erik Lövdén och Ingela Mårtensson samt dåvarande riksdagsledamoten nuvarande generaldirektören Björn Körlof.

och lagen (1965:94) om polisregister m. m. Förslagen hade upprättats i arbetsmarknadsdepartementet på grundval av terroristlagstiftningskommitténs betänkande. De förslag som remitterades till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*. Beträffande de två sistnämnda lagförslagen har jag samrått med justitieministern. Jag har även samrått med civilministern i frågor som rör polisen

Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslagen och har dessutom föreslagit en ändring i sekretesslagen (1980:100). Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 5*. I samband med att jag behandlar de enskilda paragraferna kommer jag att gå in på lagrådets synpunkter (3, 5–8 och 13–14 §§). Dessutom behandlar jag lagrådets synpunkter under avsnitt 2.9. Som kommer att framgå har lagrådets granskning lett till viss omstrukturering och omformulering av förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utläningar. Därutöver har vissa ändringar av redaktionell natur gjorts. Vidare föreslås en ändring i sekretesslagen (1980:100).

2 Allmän motivering

2.1 Allmänna utgångspunkter

Terrorismen har under de senaste decennierna utvecklats till ett allvarligt internationellt problem, och bekämpandet av terrorism ges 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 aktionernas 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. I dagens samhälle finns många särskilt sårbara funktioner, såsom 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 aldrig ursäktas våldaktioner som medför att människor 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 – såväl våra egna medborgare som de utläningar som bor här – har ett självklart anspråk på att den svenska staten 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. Jag vill här erinra om bl. a. de konventioner om bekämpande av terrorism m. m. som Sverige har anslutit sig till. Sverige deltar också inom ramen för olika internationella fora (bet. s. 101–114).

En annan betydelsefull linje i arbetet med att förebygga terroristhandlingar är att säkerställa att den svenska polisen har en organisation och resurser som är avpassade till hotbilden.

En tredje komponent i sammanhanget är det särskilda regelsystemet mot terrorhandlingar i Sverige som har funnits sedan år 1973.

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 det gäller sådana brott.

Terroristlagstiftningen har ett delvis annat 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.

Bestämmelserna har tillämpats i snart två decennier. Såväl bestämmelserna som tillämpningen av dem har från tid till annan kritiserats, främst från rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkter. Man har bl. a. ansett att rekvisiten för ett avlägsnande är alltför svävande för att kunna läggas till grund för ett ingripande och att lagstiftningen i vissa hänseenden inte är förenlig med de internationella åtaganden som Sverige har t. ex. i fråga om fri- och rättigheter. Å andra sidan har terroristbestämmelserna ansetts utgöra en betydelsefull del i de samlade ansträngningarna för att motverka terrorism.

Mot den nu angivna bakgrunden finns det anledning att se efter om en avvägning av de olika intressen som gör sig gällande i detta sammanhang kan ge andra resultat än dem som har kommit till uttryck i den nuvarande regleringen. Härvid bör bl. a. beaktas erfarenheterna från lagstiftningens tillämpning, den allmänna debatten som har förts i dessa frågor och innebörden av våra internationella åtaganden beträffande särskilt mänskliga rättigheter och behandlingen av flyktingar.

2.2 Tidigare 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, JuU18, rskr. 121). Lagen var tidsbegränsad men giltighetstiden förlängdes successivt till utgången av år 1975.

Som bakgrund till förslaget erinrade föredragande statsrådet i propositionen 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.

I det betänkande (Ds Ju 1972:35) som lagen byggde på uttalades bl. a. 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 betrakta-

des som presumtiva terrorister. Dessutom erfordrades enligt kommissionen utökade möjligheter till kontroll och övervakning av presumtiva terrorister som inte kunde avlägsnas på grund av asylreglerna.

Förutsättningarna för *avvisning* enligt 1973 års terroristlag var att det fanns grundad anledning anta att en utlänning, som anlände till Sverige, tillhörde eller verkade för en organisation eller en grupp som på grund av vad som var känt om dess verksamhet kunde befaras här i landet använda våld, hot eller tvång för politiska syften. En utlänning som redan befann sig i landet fick *utvisas* under samma förutsättningar.

Beslut om avvisning skulle normalt fattas av polismyndigheten. Om utlänningen gjorde gällande att han var politisk flykting skulle emellertid ärendet efter invandrarverkets hörande underställas regeringen, om inte påståendet var uppenbart oriktigt. Underställning skulle också ske om utlänningen hade fått svenskt visum, upphållstillstånd eller bosättnings-tillstånd.

Beslut om utvisning skulle meddelas av regeringen.

1973 års terroristlag innebar inte någon begränsning av asylrätten. Regeringen skulle förordna att beslut om avvisning eller utvisning tills vidare inte fick verkställas, om utlänningen befanns vara politisk flykting eller om det annars förelåg särskild anledning att verkställighet inte borde ske. Beslutet fick omprövas när det fanns anledning till det.

I alla sådana ärenden enligt 1973 års terroristlag som prövades av regeringen skulle förhör hållas. Förhörsmyndighet utsågs av regeringen.

Bestämmelser om kontroll och övervakning av utlänning som avvisats eller utvisats utan att beslutet kunnat verkställas togs också in i 1973 års terroristlag. Bestämmelserna gällde även i fall då det enligt utlänningslagens vanliga regler hade meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning som inte gick att verkställa och regeringen funnit att det beträffande utlänningen fanns förutsättningar för avvisning eller utvisning enligt 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 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. Förordnande om dessa åtgärder meddelades av polismyndighet. För samma ändamål kunde polismyndighet, om synnerliga skäl förelåg, få tillstånd till telefonavlyssning och brevkontroll. Frågor om tillstånd till sådana åtgärder prövades av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Tillstånd skulle meddelas att gälla viss tid inte överstigande en månad.

År 1975 gjordes omfattande ändringar i den dåvarande utlänningslagen från år 1954 (prop. 1975/76:18, InU24, rskr. 121). I samband därmed fördes huvuddelen av terroristlagens bestämmelser in i utlänningslagen, vilket fick till följd att dessa bestämmelser inte längre blev tidsbegränsade.

Reglerna om telefonavlyssning och vissa andra särskilda tvångsåtgärder intogs i en särskild lag, lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Denna lag gjordes tidsbegränsad, men kom genom successiv förlängning av giltighetstiden att gälla till den 1 juli 1989, då den nuvarande terroristlagen (1989:530) trädde i kraft.

I samband med att terroristbestämmelserna sammanfördes med utlänningslagen gjordes vissa ändringar som berörde reglernas tillämpningsområde. I bestämmelserna om avvisning och utvisning av terrorister infördes – vid sidan av organisationsrekvisitet – ett personligt rekvisit. Enbart tillhörigheten till en viss organisation eller grupp skulle således inte vara tillräcklig för bestämmelsernas tillämplighet, utan man skulle också beakta om utlänningsen själv utgjorde en fara. Vidare gjordes en tydligare begränsning av de grupper och organisationer som åsyftades med bestämmelserna.

Enligt de nya reglerna kunde en utlänningsen avvisas eller utvisas om organisationsrekvisitet var uppfyllt och det dessutom förelåg fara för att utlänningsen här i landet skulle medverka till en terroristhandling.

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 det 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 befrielseörelser som för en väpnad kamp i sitt hemland och eventuellt vid enstaka tillfällen har riktat angrepp mot utländskt intresse inte omfattades av bestämmelsen.

Vidare preciserades lagtexten i fråga om möjligheterna för regeringen att meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningsens vistelse i riket. Det angavs i lagen att sådana föreskrifter fick avse utlänningsens vistelseort, byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsplikt.

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.

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 förbehölls 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.

2.3 Nuvarande regler

Den nuvarande utlänningslagen trädde i kraft den 1 juli 1989 (SFS 1989:529, prop. 1988/89:86, SfU 19 och 22, rskr. 325). 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.

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 (*organisationsrekvisitet*) 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 (*det personliga rekvisitet*). 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 automatiskt tillämpliga, vilket innebär att tvångsåtgärder i spaningssyfte 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).

2.4 Behövs särskilda terroristbestämmelser?

Mitt förslag: Särskilda *terroristbestämmelser* behålls i lagstiftningen. Det innebär att lagstiftningen även i fortsättningen ger utrymme för att avlägsna sådana utlänningar ur landet som med hänsyn till *risken för terrorhandlingar* bedöms som farliga.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Förslaget att särskilda terroristbestämmelser skall behållas har *tillstyrkts* eller i huvudsak lämnats utan erinran av en *majoritet av remissinstanserna*. DO och Svenska Flyktingrådet avvisar emellertid en särskild reglering och framhåller att en sådan är etniskt diskriminerande, eftersom den vänder sig enbart mot utländska medborgare. Enligt DO bör man i stället införa en mer allmän utvisningsgrund i utlänningslagen som ger utrymme för att avlägsna utlänningar som kan misstänkas komma att begå terrordåd för politiska syften.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet har inga invändningar mot att det i svensk lag finns regler om utvisning av en presumtiv terrorist under förutsättning att utlänningslagens bestämmelser om s. k. politiska verkställighetshinder är tillämpliga. Enligt *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* står den nu gällande ordningen inte i överensstämmelse med internationella konventioner och svensk grundlag.

Skälen för mitt förslag: Terroristlagstiftningen är speciellt inriktad på skyddet mot utlännningar som kan befaras göra sig skyldiga till terroristaktioner på vårt territorium. Den är således en del av utlänningsregleringen. Som framhålls av kommittén skall detta 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 utlännningar i förhållande till svenska medborgare.

Jag kan ha förståelse för kritiken att den nuvarande terroristlagstiftningen genom sin utformning i fråga om t. ex. rekvisiten för ett avlägsnande kan ha en begränsad räckvidd eller ge tillämpningssvårigheter och därmed sägas vara otillräcklig eller mindre effektiv. Denna fråga har behandlats tidigare av bl. a. juristkommissionen och den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Den behandlas också av terroristlagstiftningskommittén. Det bör dock konstateras att den hittillsvarande tillämpningen av terroristbestämmelserna i vart fall inte ger fog för antagandet att lagstiftningen varit onödig eller saknat betydelse i arbetet med att förebygga terroristhandlingar. Jag återkommer i det följande med några förslag som har till syfte att ytterligare effektivisera tillämpningen.

Vad gäller diskrimineringsaspekten bör särskilt påpekas att kärnan i den nuvarande terroristlagstiftningen — möjligheterna 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 är inte heller rimligt att göra andra bestämmelser i terroristlagstiftningen tillämpliga på svenska medborgare. Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har t. ex. avvisat tanken på att tillåta tvångsåtgärder i det fallet där den presumtive terroristen är svensk medborgare. Terroristlagstiftningskommittén uttalar för sin del 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 landet men ändå tillåtits stanna kvar av asylrättsliga eller liknande skäl.

Enligt min mening kan inte heller en särskild terroristlagstiftning ge underlag för någon oro eller osäkerhet bland utlännningar i allmänhet som

vistas i vårt land. 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 utgör en del av de samlade ansträngningarna för att motverka terrorism. 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. Den särskilda lagstiftningen motiveras av ett berättigat krav på skydd mot terrorhandlingar.

Jag delar inte den uppfattning om lagstiftningens oförenlighet med svensk grundlag och internationella konventioner som förs fram av *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*. Jag hänvisar till den genomgång av olika internationella konventioner som kommittén gjort (bet. s. 115–144). Kommittén konstaterar att terroristbestämmelserna inte i något avseende kan sägas strida mot de enskilda bestämmelserna i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna m. m. eller FN-konventionen i samma ämne. Enligt kommittén skulle rent teoretiskt kunna hävdas att terroristbestämmelserna är oförenliga med nämnda konventioner så till vida, att den utlänning som berörs av ett regeringsbeslut inte tillförsäkras något effektivt rättsmedel, om han påstår att hans fri- och rättigheter har blivit kränkta. Samma invändning skulle emellertid kunna göras även i fråga om regeringsbeslut på andra områden och beträffande beslut av högsta domstolen eller regeringsrätten. Det är emellertid inte sannolikt att en sådan fråga över huvud taget skulle tas upp till prövning. I vart fall när det gäller Europakonventionen kan frågan inte alls komma upp i annat fall än om terroristbestämmelserna i något avseende har tillämpats på ett sätt som ter sig tvivelaktigt, så att utlänningen på rimliga grunder kan hävda att hans fri- och rättigheter blivit kränkta ("an arguable claim").

Hittills har det alltså ansetts att en särskild terroristlagstiftning är ett nödvändigt instrument vid sidan av annan utlänningslagstiftning. I förhållande till utlänningslagen 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 avvisning eller utvisning liksom beslut om inskränkningar och villkor fattas av regeringen efter förhandling i saken inför domstol.

Kommittén har analyserat rättsläget sådant det skulle te sig om terroristbestämmelserna inte existerade. Det har då först konstaterats att man redan enligt utlänningslagens allmänna bestämmelser i praktiken skulle kunna fatta beslut om *avvisning* för att hindra presumtiva terrorister från att komma in i landet. Sålunda gäller enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen — på samma sätt som enligt 1954 och 1980 års utlänningslagar — att en utlännning 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 en utlännning 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.

Som kommittén framhåller torde det alltså stå klart att, om det inte fanns några särskilda terroristbestämmelser, presumtiva terrorister som söker komma in i vårt land ändå i många fall i praktiken skulle kunna avvisas med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 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 avvisningsgrunder — såsom avsaknad av visering eller uppehållstillstånd — kan vara tillämpliga. Såvitt gäller möjligheterna till avvisning är alltså, enligt kommittén, 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 utlännningar 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 utlännningen varit bosatt här med uppehållstillstånd i två år. Därefter kan emellertid inte uppehållstillståndet återkallas på sådan grund (2 kap. 11 § utlänningslagen). Däremot kan under vissa förutsättningar återkallelse ske, om utlännningen 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.

Som kommittén konstaterat är således möjligheterna att besluta om utvisning av utlännningar som innehar gällande uppehållstillstånd mycket begränsade. Frånsett det fallet att utlännningen 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.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att när en utlännning 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.

Som framhålls av kommittén kan man ha olika uppfattningar i vissa av de detaljfrågor som regleras genom terroristlagstiftningen. Enligt kommittén måste det 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. Enligt kommittén torde en sådan ordning inte gälla i något jämförbart land, och vi skulle — även bortsett från våra egna skyddsintressen — inte kunna försvara den inför omvärlden. Jag har ingen avvikande åsikt i denna fråga. 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 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. Enligt min mening är det inte heller lämpligt att, som *DO* föreslår, komplettera den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 11 § utlänningslagen om utvisning med hänsyn till "rikets säkerhet" med utvisning "i statens intresse" eller någon liknande allmän formulering. Även kommittén har avvisat en sådan lösning. En bestämmelse av det slaget överensstämmer i och för sig med vad som gäller i en del andra länder men är alltför diffus och kan därför skapa onödiga svårigheter i tillämpningen. En lösning av det slaget är för övrigt oförenlig med strävandena att av rättssäkerhetshänsyn precisera grunderna för ett avlägsnande. Jag återkommer till denna fråga i följande avsnitt.

Jag delar alltså kommitténs uppfattning att den svenska lagstiftningen även i fortsättningen måste ge utrymme för att avlägsna sådana utlänningar ur landet som med hänsyn till risken för terrorhandlingar bedöms som farliga och att detta endast kan ske genom särskilda bestämmelser om avlägsnande. Som *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* framhåller måste självfallet sådana bestämmelser, i enlighet med den nuvarande lagstiftningen, kopplas samman med de regler om s. k. politiska verkställighetshinder som finns i utlänningslagen.

Till frågan om i vilken utsträckning särskilda kontrollmöjligheter bör finnas för de fall då ett beslut om avlägsnande inte kan verkställas återkommer jag i ett senare avsnitt.

Mitt förslag: *Organisationsrekvisitet* i terroristlagstiftningen utmönstras. Vidare utgår den nuvarande bestämmelsen om *avvisning* av en utlänning som kan befaras göra sig skyldig till terroristaktioner. Frågan om avvisning i sådana fall får bedömas enligt utlänningslagen (1989:529).

Enligt den nya terroristlagstiftningen skall dock en utlänning kunna *utvisas*, om det med hänsyn till vad som är känt om hans tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften (*det personliga rekvisitet*). Finns grund för avvisning eller utvisning enligt *utlänningslagens regler skall i första hand* dessa bestämmelser tillämpas.

Bestämmelsen om utvisning skall gälla även om det föreligger fara för att en utlänning skall begå eller medverka till en *brottslig gärning i en främmande stat*. Undantag skall göras för en sådan gärning i främmande stat som har *överbärande karaktär av politiskt brott*.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna ställer sig bakom förslagen i denna del eller lämnar dem utan erinran. Vissa synpunkter har dock framförts i fråga om det personliga rekvisitet. Enligt *RÅ* bör detta rekvisit inte bara omfatta brottsliga gärningar som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften utan också sådana gärningar, exempelvis grov narkotikabrottslighet, som används som ett led i att finansiera terroristverksamhet. *Domstolsverket* framhåller för sin del att det personliga rekvisitet inte får vara alltför preciserat, eftersom man då uttryckligen utpekar någon som presumtiv terrorist och därmed kan få svårigheter att verkställa utvisningen. Enligt *Svenska avdelning av Internationella juristkommissionen* bör rekvisiten vara mer "handfasta", dvs. förutsätta att utlänningen har begått eller medverkat till en brottslig gärning eller i vart fall att sannolika skäl föreligger för sådan brottslighet.

RÅ och kammarrätten i Jönköping är tveksamma till om den föreslagna undantagsregeln för politiska brott är nödvändig med hänsyn till att regeringen kan avstå från att tillämpa lagen, om det av särskilda politiska skäl skulle vara påkallat.

Skälen för mitt förslag: De särskilda reglerna om avvisning och utvisning av en presumtiv terrorist har alltsedan tillkomsten av 1973 års terroristlag bildat grundvalen för lagstiftningens tillämpningsområde. För närvarande innebär dessa regler (1 och 3 §§ 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 utlänningen

föregående verksamhet eller i övrigt, föreligga fara för att han själv här i riket medverkar till sådana gärningar (*det personliga rekvisitet*).

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 lydnadsplikt. 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 utläningen *tillhörde* en sådan organisation eller grupp; det var tillräckligt att han kunde *antas verka* för en sådan.

Som kommittén framhåller får utvecklingen 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.

En utläkning 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. Kommittén har pekat på att det är oklart hur lagstiftningen förhåller sig till begreppet *statsterrorism*. 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. Svårigheten kan också uppstå när det gäller att avgöra om en viss organisation eller grupp kan befaras använda *våld utanför sitt hemland*.

Ytterligare en olägenhet med organisationskriteriet som kommittén har uppmärksammat är 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 utläningen 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. Risken 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.

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*.

Som påpekats av kommittén och juristkommissionen med anledning av mordet på Olof Palme kan bestämmelsernas avfattning i denna del ge 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.

Lagstiftningen bör enligt min mening inte 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 jag 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.

Man kan alltså konstatera att lagstiftningens utformning i fråga om organisationsrekvisitet numera inte är ändamålsenlig. Naturligtvis måste det även i fortsättningen ha stor och kanske ibland avgörande betydelse, om en utlänning tillhör en organisation med våld av terrorkaraktär på programmet, i synnerhet när en mer eller mindre ovillkorlig lydnessplikt 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 tveklaktigt. Av särskild betydelse är vidare att lagstiftningens nuvarande utformning tvingar oss att officiellt peka ut vissa rörelser som terroristorganisationer.

Av de nu anförda skälen *bör organisationsrekvisitet utmönstras* ur terroristlagstiftningen.

Bestämningen av vem som skall anses vara en presumtiv terrorist är av grundläggande betydelse i rättssäkerhetshänseende och strävandena har länge varit att precisera grunderna för ett avlägsnande. Det nu lagda förslaget att ta bort organisationsrekvisitet innebär dock inte någon precisering. Frågan är då om någon precisering i stället bör göras i fråga om *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.

Från vissa synpunkter — främst effektivitetsintressen — 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 asylrättsliga skäl. För den enskilde blir däremot 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 utläningar 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, som kommittén påpekar och *domstolsverket* understrukit vid remissbehandlingen, 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.

Vad som nu sagts får inte missförstås. Det får givetvis inte vara så att vi för andra länder hemlighåller de faktiska omständigheter som svenska myndigheter känner till om en utläning 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 — i den mån gällande sekretesslagstiftning medger det — bl. a. inom ramen för det internationella polissamarbetet som Sverige bedriver lämna upplysningar av detta slag till ett annat berört land. 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, någon 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 utläningar vilka bedöms som presumtiva terrorister ur riket. Med en sådan utgångspunkt kan emellertid olika slutsatser dras beroende på vilken form för avlägsnandet som används — avvisning eller utvisning.

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 utläning 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. Jag delar kommitténs uppfattning 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.

Jag förordar därför i likhet med kommittén 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 jag.

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 utlänningen 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 andra länder.

En sådan bestämmelse skulle emellertid 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 kunna ge underlag för en allmän oro bland sådana invandrare. En lösning med sådana konsekvenser kan 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). Jag har tidigare avvisat tanken på en återgång till en sådan — från terroristlagstiftningen skild — utvisningsgrund. En bestämmelse av detta slag är alltför diffus och ger utrymme för godtycke.

Det nu sagda leder enligt mitt förmenande till den slutsatsen att en lagstiftning av ungefär det slag vi har i dag är nödvändig. Kommittén har från samma utgångspunkt diskuterat ytterligare två lösningar. Båda innebär att det nuvarande organisationsrekvisitet 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 där 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.

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. Med tanke på rättssäkerheten i traditionell mening skulle det otvivelaktigt anses innebära en försvagning, och tillämpningen skulle, som jag tidigare antytt, 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.

Jag har därför liksom kommittén stannat för att förorda det andra av de båda 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. Vissa preciseringar av detta rekvisit bör dock göras.

Kommittén har inte funnit 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. Inte heller jag anser att sådana justeringar eller förslaget från *Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen* att utlänningen har begått eller medverkat till en brottslig gärning är lämpliga. 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.

När det gäller *förhållandet mellan avvisning eller utvisning enligt utlänningens vanliga regler å ena sidan och utvisning enligt terroristlagstiftningen å den andra* anser jag i likhet med kommittén att åtgärder enligt det förra regelsystemet i princip bör ha företräde. Detta ligger i linje med uppfattningen 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 utlänningens vanliga regler, saknas alltså skäl att ta upp frågan om tillämpning av

terroristbestämmelserna. Detta bör framgå av 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 där det visserligen är möjligt att avvisning eller utvisning kan ske enligt utlänningslagens allmänna regler men frågan härom är svårbedömd eller fordrar tidskrävande utredning.

Vidare delar jag kommitténs mening att det uttryckligen bör 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.

Den brottsliga gärningen skall innefatta "våld, hot eller tvång" för politiska syften. Det befarade brottet måste alltså innehålla ett visst element av våld, hot eller tvång. Ett rån omfattas exempelvis av lagen, om det sker i syfte att skaffa pengar för politiska syften. Utanför regleringen faller emellertid narkotikabrottslighet, även om sådan brottslighet företas av samma skäl. Enligt *RÅs* mening bör någon åtskillnad inte göras utan lagens tillämpningsområde bör utvidgas att omfatta t. ex. grövre former av narkotikabrott. Enligt min uppfattning skulle en sådan utvidgning strida mot de principer som ligger till grund för terroristlagstiftningen, nämligen att ge ett skydd mot terroraktioner och andra våldshandlingar. Det finns för närvarande inte heller tillräckligt belägg för att en lagändring av detta slag skulle vara nödvändig av effektivitetsskäl. Om ett narkotikabrott eller annat brott som inte innebär våld, hot eller tvång utförs i syfte att skaffa pengar för politiska syften, kan det emellertid vara en omständighet som t. ex. ger stöd för antagandet att en brottslig gärning av terroristkaraktär planeras.

För tillämpning av terroristbestämmelserna krävs för närvarande att utlänningslagens bestämmelser om utlänningslagens syften med hänsyn till vad som är känt om hans tidigare verksamhet "eller i övrigt" kan befaras medverka till terroraktioner. Formuleringen är alltför vag, om den skall tilläggas självständig betydelse vid sidan av utlänningslagens tidigare verksamhet. En viss justering i detta avseende bör därför göras.

Sammanfattningsvis bör *den grundläggande regeln om utvisning* formuleras i enlighet med kommitténs förslag, så att en utlänningslagens bestämmelser om 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.

Slutligen vill jag i detta sammanhang ta upp frågan om även risken för terroraktioner i främmande länder skall beaktas.

I sin nuvarande lydelse förutsätter terroristbestämmelserna för sin tillämplighet att såväl den ifrågavarande organisationen eller gruppen som den berörde utlänningslagens själva 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.

Jag har i det föregående uttalat mig 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 som tidigare har framhållits 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. 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 understrukt detta i samband med att den avstyrkt tanken på en utvidgning av terroristbestämmelserna i den riktning som nu diskuteras.

Jag delar uppfattningen att det är viktigt att terroristbestämmelserna i princip inte bör kunna tillämpas mot befrielseorganisationer och liknande rörelser. Samtidigt måste lagen ge utrymme för beaktande av risker för renodlade terroraktioner i andra länder, och det även om det är fråga om en befrielseorganisation. Det gäller således att finna en lagteknisk lösning som tillgodoser de motstående intressen som här gör sig gällande.

Av betydelse i detta sammanhang är mitt nyss lämnade förslag att det uttryckligen sägs i lagen att *brottslig gärning* skall kunna befaras för att terroristbestämmelserna skall bli tillämpliga. Vid bedömningen av om en gärning är att anse som brottslig måste även folkrättsliga aspekter beaktas.

Det torde således stå klart att sådant våld, som begås *inom ramen för väpnade konflikter mellan stater*, normalt inte kan anses som en brottslig gärning. Om gärningen inte utgör folkrättsbrott utesluter nämligen folkrättsliga principer 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 inte 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 1949 års Geneve-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 väpna-

de 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 inte vara att anse som en brottslig gärning enligt svensk rätt.

Redan förslaget 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, en tankegång som i och för sig inte rönt någon crinran från remissinstanserna, behövs därför ytterligare någon begränsning.

Enligt *RÅ* och *kammarrätten i Jönköping* kan en begränsning komma till stånd genom att regeringen, om det av politiska skäl anses påkallat, avstår från att besluta om utvisning. Enligt min mening är det emellertid främst från rättsäkerhetssynpunkt väsentligt att i lagen närmare ange sådana fall där utvisning inte får ske.

Närmast till hands synes 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 man enligt min mening en naturlig och adekvat begränsning av det slag som nu åsyftas.

Jag föreslår således att även fara för att en utlänning 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 *övertvägande 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 jag 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.

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 förslaget skall ge möjlighet att beakta även risk för terroristhandlingar utomlands är en fråga principiella synpunkter betydelsefull markering, men skillnaden i tillämpningen i förhållande till nuvarande ordning blir sannolikt ganska marginell.

Mitt förslag: Regeringens möjlighet att, i samband med inhibition av ett beslut om avlägsnande ur landet av en presumtiv terrorist, kunna föreskriva *inskränkningar och villkor* för utlänningens fortsatta vistelse här begränsas. Bestämmelserna om inskränkningar och villkor i fråga om vistelseort samt byte av bostad och anställning slopas. Däremot behålls möjligheten att ålägga utlänningen *anmälningsplikt*. Beslut om anmälningsplikt skall – som hittills – föregås av *förhandling* i saken inför domstol. Ett beslut om anmälningsplikt skall gälla bara under *tre år*, räknat från dagen för beslutet om utvisning. Finns det behov av anmälningsplikt även för tiden därefter, skall det föreligga *risk* för att utlänningen kommer att medverka till terroristhandlingar.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att bestämmelserna om inskränkningar och villkor behålls i sin nuvarande omfattning. Liksom nu skall ett beslut i detta hänseende föregås av förhandling inför domstol. Kommittén föreslår också att ett beslut om inskränkningar och villkor skall gälla bara under 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.

Remissinstanserna: En *majoritet* av remissinstanserna anser att bestämmelserna om inskränkningar och villkor *bör behållas*. Skilda synpunkter har framförts beträffande den föreslagna treårs-regeln och förutsättningarna att efter den tiden bibehålla meddelade föreskrifter.

DO, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, Svenska Flyktingrådet och Amnesty International, UK, anser att bestämmelserna om s. k. kommunarrest bör avskaffas. Advokatsamfundet accepterar dock bestämmelser om anmälningsplikt.

Skälen för mitt förslag: 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 Geneve-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 där det föreligger skälig anledning att betrakta utlänningen som en fara för säkerheten eller när han på grund av lagakraftäggande 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. Jag anser liksom kommittén att samma ställningstagande bör göras i dag. Som i olika sammanhang anförts, bl. a. av riksdagens justitieutskott (JuU 1975/76:1y och 1976/77:36), måste dock 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 ett hotande dödsstraff i annat land eller mot politisk förföljelse där. 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 medborgare och utländska invandrarers trygghet. Det är mot denna bakgrund som reglerna om frihetsinskränkande föreskrifter och tvångsmedel i spaningssyfte skall ses.

I likhet med kommittén anser jag 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 terroristaktioner, 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. Så långt det är möjligt skall redan begångna våldsbrott lagföras här i landet i dessa fall.

Å andra sidan bör framhållas att det inte är någon självklarhet att en utlänning på vilken terroristlagstiftningen 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.

Om ett beslut angående avvisning eller utvisning inte kan verkställas, får regeringen föreskriva inskränkningar och villkor i fråga om utlännings

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).

I de fåtaliga fall där 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. Vidare brukar rikspolisstyrelsen (i praktiken säkerhetspolisen, se 4 § förordningen /1989:773/ med instruktion för rikspolisstyrelsen) bemyndigas att meddela tillfälliga undantag. Enligt förarbetena kan den tillåtna vistelseorten begränsas till del av kommun, men detta har inte 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 där hänsyn till rikets säkerhet eller annat viktigt statsintresse gjorde det nödvändigt att hindra en utlännings 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 intresset av att polisen ges bättre möjligheter att kunna hålla de berörda utlänningsarna under erforderlig uppsikt som i första hand motiverar att föreskrifter av aktuellt slag meddelas.

Det kan också finnas andra skäl för att meddela föreskrifter om begränsning av vistelseort. I den mån flera medlemmar av en som farlig betraktad organisation samtidigt vistas i Sverige kan det i viss mån motverka gemensam planering av aktioner och andra konspirationer, om medlemmarna åläggs olika vistelseorter och på så sätt sprids över landet. Föreskrifterna kan också tänkas ha en preventiv funktion.

Inskränkningarna är emellertid till sin natur närmast avpassade för en övergångstid, efter vars utgång man räknar med att utvisningsbeslutet skall kunna verkställas. Den hittillsvarande tillämpningen av bestämmelserna visar dock på lång varaktighet i åtskilliga fall. 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 torde avta 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 utlännings som

det här är fråga om den rörelsefrihet som gäller för utlänningar i allmänhet. Det är också rent allmänt sett inte bra att under obegränsad tid upprätthålla ett straffsanktionerat förbud, om vilket man vet att det endast med svårighet kan övervakas och oupphörligen kommer att överträdas. Allmänhetens förtroende för regelsystemet och myndigheternas hantering av ärendena kan då allvarligt försvagas.

Från rent rättslig synpunkt har högsta domstolen (HD) i ett par avgöranden (NJA 1989 s. 131) 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. Liknande synpunkter har under remissbehandlingen framförts av *Svenska avdelningen av Internationella juristkommisionen*.

Det sagda talar onekligen för att man nu måste överväga att begränsa eller till och med slopa möjligheten att meddela vistelseinskränkningar beträffande utlänningar som har utvisats som presumtiva terrorister. Det kan i sammanhanget nämnas att möjligheten i 1980 års utlänningslag (13§) att begränsa ett tidsbegränsat uppehållstillstånd att gälla vistelse endast inom en viss del av landet inte har fått någon motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Denna ändring motiverades av att det inte längre ansågs föreligga något behov att kunna inskränka utlänningars rätt att fritt röra sig inom landet eller meddela andra föreskrifter. Behov av sådana bestämmelser ansågs dock alltjämt föreligga när ett beslut om avlägsnande meddelats av hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av risk för terroristhandlingar (prop. 1988/89:86 s. 103).

Terroristlagstiftningskommittén har i sitt arbete fått viss information som talar för att de beslut enligt terroristbestämmelserna om vistelseinskränkningar som meddelats under senare år har haft betydelse för den nödvändiga beredskapen. Från polishåll anser man de nuvarande reglerna kan ha stor betydelse, och det även med vetskap om att överträdelser är vanliga.

Det har emellertid från annat håll, bl. a. *DO*, satts i fråga om inte den s. k. kommunarresten ur spanings- och kontrollteknisk synpunkt är föråldrad. Den förbättrade möjligheten idag att effektivt kommunicera med varandra trots långa avstånd är ett av argumenten. Också *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska flyktingrådet* ifrågasätter om ifrågavarande bestämmelser utgör ett effektivt medel att förhindra terroraktioner.

Även om det givetvis är mycket svårt att mäta de spaningsmässiga och andra berörda effekterna av vistelseinskränkningar, har det anförda lett mig till den slutsatsen att de principiella och praktiska invändningarna mot regleringen är av sådan art att de fördelar i polisarbetet och annars som kan uppnås genom sådana åtgärder måste stå tillbaka. Jag föreslår därför att bestämmelserna i 1989 års terroristlag om inskränkningar i fråga

om utlänningars vistelseort slopas. Jag har då även tagit i beaktande de överväganden som kommittén har gjort vad gäller olika lösningar med tidsbegränsad varaktighet av ett beslut om vistelseinskränkningar. Sådana lösningar kan endast i viss utsträckning komma till rätta med de invändningar som har riktats mot systemet.

Enligt min mening kan en tillräckligt effektiv övervakning upprätthållas genom att de särskilda kontrollmöjligheterna såsom husrannsakan, brev-censur m. m., vilka jag återkommer till, kompletteras med de nuvarande bestämmelserna om *anmälningsplikt*. Av det jag nyss anfört följer att några bestämmelser om förbud mot *byte av bostad och anställning* inte bör bibehållas i den nya lagstiftningen.

Även om anmälningsplikt kan uppfattas som en ganska ingripande begränsning av den personliga friheten, innebär den till skillnad från vistelseinskränkningar inte något hinder för utlänningen att röra sig fritt inom landet. Det finns inte heller — precis som i dag — några hinder mot utresa ur landet. Anmälningsplikten innebär inte ett frihetsberövande och bör inte heller analogivis kunna jämföras med ett sådant. Detta förutsätter dock att anmälningsplikten inte utformas på ett sådant sätt att den i praktiken inskränker utlänningens rörelsefrihet inom landet. I fråga om den närmare utformningen av anmälningsplikten återkommer jag i specialmotiveringen (11 §).

Givetvis bör ett system med anmälningsplikt lika lite som det nuvarande tillämpas automatiskt, utan 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.

De nuvarande bestämmelserna innebär att ett beslut om anmälningsplikt är tidsobegränsat men att det skall bli föremål för omprövning så snart det finns skäl till det. Kommittén, som föreslagit att även bestämmelserna om anmälningsplikt skall tidsbegränsas och endast kunna förlängas under vissa förutsättningar, har diskuterat frågan om en yttersta tidsgräns för varaktigheten av beslut om inskränkningar och villkor. Kommittén konstaterar att det vare sig ur svensk konstitutionell synpunkt eller av hänsyn till våra internationella åtaganden finns tillräckliga skäl att föreslå någon yttersta tidsgräns. Jag delar denna uppfattning. Skälen för att välja en sådan tidsgräns minskar ju också, om man i enlighet med mitt förslag nöjer sig med övervakning i form av anmälningsplikt.

Jag vill emellertid — även om enbart anmälningsplikt kvarstår — ansluta mig till kommitténs förslag att ett beslut skall gälla under *högst tre år*, räknat från dagen för beslutet om utvisning. Kommittén har också föreslagit att beslutets giltighetstid skall kunna förlängas endast om det finns en *påtaglig risk* för att utlänningen kommer att medverka till terroraktioner. Detta innebär enligt kommittén 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. Enligt min mening är ett sådant beviskrav allt för högt ställt, särskilt med beaktande av att det enligt mitt förslag inte skall vara möjligt att meddela några inskränkningar i utlän-

ningens rörelsefrihet. Jag gör i detta sammanhang också jämförelse med de beviskrav som i andra sammanhang brukar ställas upp (jfr prop. 1986/87:112 s. 100 ff.). Jag anser det tillräckligt för en förlängning av ett beslut om anmälningsplikt att det föreligger *risk* för att utlänningen kommer att medverka till terroristhandlingar.

Som närmare skall utvecklas i avsnitt 2.8.3 är det vidare min tanke att frågan om att ålägga anmälningsplikt för tiden efter treårsfristens utgång skall prövas av *domstol* på ansökan av rikspolisstyrelsen, och domstolen skall kunna fastställa ett sådant åläggande endast för tre år i sänder. Domstolens beslut skall efter överklagande från utlänningens eller rikspolisstyrelsens sida kunna överprövas i vanlig ordning, dvs. av hovrätt och – om prövningstillstånd meddelas – av HD.

2.7 Tvångsåtgärder i spaningssyfte när ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas

Mitt förslag: De särskilda bestämmelserna i terroristlagstiftningen om tvångsåtgärder, exempelvis husrannsakan och televlyssning, i spaningssyfte behålls. Tvångsmedelbestämmelserna skall emellertid *inte som hittills automatiskt* kunna tillämpas så snart en utlänning har utvisats med stöd av terroristlagen men till följd av ett inhibitionsbeslut ändå tillåtit att stanna kvar i landet. Tillämpligheten skall i stället vara beroende av att regeringen beslutar härom. Vidare skall en förutsättning för att i det särskilda fallet tillgripa tvångsmedel vara att åtgärden bedöms ha betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften och *för vilket minimistraffet här i landet är fängelse i minst två år.*

Befogenheten att använda tvångsmedel blir också *tidsbegränsad*. En sådan befogenhet gäller under *tre år*, räknat från dagen för utvisningsbeslutet. Bedöms det påkallat att tillgripa tvångsmedel även efter treårsfristens utgång, skall det finnas *risk* för terroristbrottslighet från utlänningens sida.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Kommittén har dock föreslagit ett något starkare beviskrav (*påtaglig risk*) för förlängt beslut om tvångsmedel efter treårsfristens utgång.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt har yttrat sig i dessa frågor har JK, RÅ, kammarrätten i Jönköping och länsstyrelsen i Kristianstads län uttalat sig för att tvångsmedelsbestämmelserna behålls. DO, Sveriges advokatsamfund och Svenska Flyktingrådet anser att bestämmelserna i dess nuvarande utformning skall avskaffas.

Skälen för mitt förslag: I de fall då ett beslut om avvísning 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. Frågan är emellertid om de 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. 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 begånget 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 *hara beträffande 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 i två år i straffskalan. En i detta sammanhang betydelsefull utvidgning av tillämpningsområdet som trädde i kraft den 1 september 1989 består i att tvångsmedlet dessutom får användas vid förundersökning rörande försök, förberedelse och stämpling till ett brott med sådan straffskala, under förutsättning att detta är straffbart (prop. 1988/89:124, JuU 25, rskr. 313). Vidare gäller emellertid att hemlig teleavlyssning — liksom det nya 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 flera fall finnas utrymme att företa motsvarande tvångsåtgärder gentemot presumtiva terrorister enligt rättegångsbalkens vanliga regler. I allmänhet skulle så kunna ske, om det finns skäligen 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 inte skulle vara försvarligt av hänsyn till den allmänna hotbild som man för närvarande och under överskådlig tid har att räkna med. Enligt min mening är det således inte tillräckligt, som *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* föreslår, att tidigare begångna brott, medverkan i sådana eller misstanke om begångna brott skall vara utgångspunkter när det gäller möjligheten att vidta tvångsåtgärder.

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 knappast lämpligt att nu införa möjligheter till tvångsmedel på de grunder som terroristlagstiftningen ger utrymme för med sikte på att bereda skydd mot allvarlig brottslighet i allmänhet. Detta skulle förutsätta genomgripande förändringar i nu gällande principer för tvångsmedelsanvändning. Det är nämligen i och för sig ingen tvekan om, som *JK* påpekar i sitt remissvar, 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 den omständigheten 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 tillåtits stanna här av humanitära skäl.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet och Svenska Flyktingrådet

hävdar att bestämmelserna om tvångsåtgärder är diskriminerande och – om de skall behållas – även bör kunna riktas mot svenska medborgare. Jag vill i denna fråga hänvisa till vad jag tidigare anfört i avsnitt 2.4. Enligt min mening är det inte rimligt att göra bestämmelserna tillämpliga på svenska medborgare. Bestämmelserna ger inte heller uttryck för diskriminering av utlänningar i allmänhet.

Länsstyrelsen i Kristianstads län, som i och för sig ställer sig bakom en fortsatt tvångsmedelsreglering i terroristlagen, påpekar att kommittén inte redovisat några erfarenheter av nuvarande regler. Jag vill erinra om att regeringen sedan början av 1980-talet årligen redovisar till riksdagen bl. a. tillämpningen av tvångsmedelsbestämmelserna (senast skr. 1990/91:73). Av dessa redovisningar framgår att de åtgärder som beslutats i huvudsak har avsett telefonavlyssning och att andra åtgärder inte använts alls eller endast i begränsad utsträckning.

Enligt min mening går det inte att med utgångspunkt från den hittillsvarande tillämpningen dra några bestämda slutsatser om ett framtida behov av tvångsmedelbestämmelser i terroristlagstiftningen. Jag anser dock – mot bakgrund av vad jag tidigare anfört – att det inte är tillrådligt att avstå från sådana bestämmelser. I likhet med kommittén vill jag emellertid föreslå några förändringar i förhållande till den nuvarande regleringen.

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. Som jag tidigare anfört är denna ordning från principiella synpunkter mindre tillfredsställande. Har utlänningen tillåtit att stanna, bör en särskild avvägning göras, varvid bl. a. måste beakta vikten av att principen om likabehandling av svenska och utländska medborgare genombryts bara i mycket angelägna fall. Jag föreslår därför att tvångsmedelsbestämmelsernas tillämplighet skall vara *beroende av att regeringen förordnar härom*. Jag kan inte se att en sådan ordning på ett avgörande sätt skulle fördröja handläggningen vilket *RÅ* hävdar i sitt remissvar. Erfarenheterna visar att regeringens hantering av olika frågor som har anknytning till terroristlagstiftningen fungerar väl och utan onödig tidsutdräkt. För övrigt torde ett beslut av detta slag i de flesta fall meddelas i samband med inhibitionsbeslutet.

Som framgår av det förut anförda är det en förutsättning för befogenheten att använda 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 för den befarade typen av brott är inte föreskrivet*.

Med utgångspunkt i terroristkommissionens uppräknade 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 terroristlagstiftningskommitténs mening inte av den arten att de motiverar en tillämpning av de tvångsmedelsregler av det extraordinära slag som det här är fråga

om. Jag delar denna uppfattning. I dessa fall får det ordinära regelsystemet anses tillräckligt.

Jag föreslår därför i likhet med kommittén att en förutsättning för att i det särskilda fallet tillgripa tvångsmedel enligt terroristlagstiftningen skall vara att åtgärden bedöms ha betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften och för vilket minimistraffet här i landet är fängelse i två år.

Jag delar inte den tveksamhet beträffande den föreslagna ordningen som R.Å gjort sig till tolk för. Genom gränsdragningen till gärningar med ett lägsta fängelsestraff om två år 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 minimistraff som är högre än fängelse två år. Den angivna gränsen har valts bl. a. med tanke på grova fall av brottet kapning, som rimligen bör tillhöra de kriminella handlingar som motiverar en tillämpning av den ifrågavarande särslagstiftningen.

I likhet med förslaget om anmälningsplikt bör befogenheten att använda tvångsmedel 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 beträffande anmälningsplikten bör detta förutsätta att det efter treårsfristens utgång finns *risk* för terroristbrottslighet från den berörda utlänningens sida. Beslut i frågan bör då fattas av *domstol* med möjlighet till överklagande (se vidare avsnitt 2.8.4).

Till den närmare avfattningen av bestämmelserna återkommer jag i specialmotiveringen (19–22 §§).

Avslutningsvis vill jag 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).

2.8.1 Beslut om avvisning

Mitt förslag: *Avvisning* med stöd av utlänningslagens regler av en utlänning som kan befaras göra sig skyldig till terroristaktioner skall följa de bestämmelser om förfarandet som utlänningslagen ställer upp. Det innebär bl. a. att beslut om avvisning skall fattas av *polismyndighet* eller av *statens invandrarverk* och att beslutet inte behöver föregås av någon förhandling. Frågan om avvisning kan dock komma under regeringens prövning genom att ärendet överlämnas dit av myndigheterna eller att det överklagas. Om en avvisningsfråga inte har tagits upp av myndigheterna trots att det bort ske, skall regeringen ha möjlighet att ingripa genom att ta upp frågan om *utvisning* med stöd av terroristlagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har yttrat sig i denna fråga.

Skälen för mitt förslag: För närvarande gäller enligt 1989 års utlänningslag att det ankommer på statens invandrarverk att pröva ärenden om *avvisning* 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 prövas frågan om avvisning 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 avvisning kan överklagas till invandrarverket. Verkets beslut får överklagas till regeringen (7 kap. 2 och 3§§).

Jag har tidigare förordat att terroristlagstiftningen inte längre skall innehålla några regler om avvisning. Frågan om avvisning i de fall som terroristlagstiftningen tar sikte på skall enligt förslaget prövas enligt den *allmänna regeln i utlänningslagen om avvisning på grund av befarad brottslighet*.

Denna ordning 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. Jag anser dock att övervägande skäl talar för att även ett fall av sådant slag handläggs enligt de vanliga bestämmelserna i utlänningslagen. Risken för stämplingseffekter minskar och möjligheten att verkställa ökar. Som jag tidigare framhållit bör också särregler för terroristfallen så långt möjligt 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 eventuella kompetenskonflikter mellan myndigheterna och regeringen när förutsättningar för avvisning föreligger såväl enligt utlänningslagen som enligt terroristlagen. Detta är av betydelse inte minst därför att ärendena ofta kan vara brådskande.

Jag 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 i vissa fall med chefen för utrikesdepartementet (jfr 10 kap. 8 § regeringsformen) samt att myndigheterna endast i helt klara fall beslutar om avvisning på grund av befarad terrorism. Om minsta tveksamhet föreligger, bör frågan överlämnas till regeringen med stöd av de nyss nämnda bestämmelserna i utlänningslagen, 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 utlänningslagen bör utvisas enligt terroristlagen. 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 utlänningslagen ankomst till Sverige.

Om en avvisningsfråga enligt utlänningslagen inte har tagits upp av myndigheterna trots att så hade bort ske bör vidare regeringen ha möjlighet att ingripa genom att ta upp frågan om utvisning enligt terroristlagen.

Det förtjänar anmärkas att avvisning enligt utlänningslagens regler inte kan ske enbart på den grunden att en utlänning 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.

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 förslaget avvisningsfrågor skall behandlas enligt utlänningslagens allmänna bestämmelser bör inte heller särregeln om förhandling behållas. Den föreslagna ordningen leder också till att de beslut om avvisning som tas av en polismyndighet inte kan kombineras med ett återreseförbud (jfr 4 kap. 14 § utlänningslagen).

Mitt förslag: Beslut om *utvisning* fattas enligt nuvarande ordning av *regeringen*. Beslutet skall föregås av *förhandling*, som i allmänhet äger rum inför Stockholms tingsrätt. Jag föreslår att denna ordning behålls. Förhandling skall dock inte behöva hållas om ärendet är *synnerligen brådsakande*.

Vidare föreslår jag att regeringen skall kunna ställa en remiss till domstolen med begäran om *yttrande*. Yttrandet skall inte vara bindande för regeringen. Jag föreslår också att domstolen åläggs en *större utredningsskyldighet* och att utlännningen tillförsäkras rätt att i rimlig omfattning få *åberopa egen bevisning*.

En fråga om utvisning skall tas upp av regeringen efter ansökan av rikspolisstyrelsen eller av regeringen självmant.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Kommittén lägger dock inte fram något förslag om domstolsyttrande.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har yttrat sig i de nu aktuella frågorna har *JK*, *RÅ*, *kammarrätten i Jönköping*, *länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Sveriges advokatsamfund* tillstyrkt förslaget att alljämt låta regeringen fatta beslut om utvisning. *Domstolsverket* och *Svea hovrätt* (majoritet) anser att ett sådant beslut bör fattas av domstol. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* anser att statens invandrarverk skall fatta inte bara beslut om avvisning utan också beslut om utvisning. I övrigt har förslaget i denna del lämnats utan erinran.

Kammarrätten i Jönköping och *länsstyrelsen i Kristianstads län* hävdar att förhandling inför ett beslut om utvisning inte bör hållas av domstol utan inom regeringskansliet.

Skälen för mitt förslag: Utvisning enligt utlänningslagen kan ske i tre fall. En utlännning 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 prövas 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 §).

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 utlännning som kanske har permanent uppehållstillstånd och på olika sätt har anpassat sig till en vistelse här i landet. Redan med hänsyn härtill finner jag 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*. Enligt min mening finns därför inte anledning att

närmare överväga förslaget från *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* att statens invandrarverk skall fatta sådana beslut.

Med hänsyn till bl. a. de känsliga utrikespolitiska bedömningar som kan behöva göras i terroristärenden talar starka skäl för att besluten om utvisning även i framtiden skall ligga på regeringen. De ställningstaganden som skall göras i dessa fall ter sig som ett naturligt utflöde av regeringens yttersta ansvar för den allmänna säkerheten. Att 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. Handläggningen av terroristärendena kräver ingående utrikespolitisk och säkerhetspolisiär sakkunskap, som kan förvärfvas endast genom ständigt återkommande kontakt med problem och företeelser som rör den internationella terrorismen. Ärendena är också av det slaget att det av hänsyn till väsentliga statsintressen inte alltid är möjligt att delge den terroristmisstänkte hela det material på vilket misstankarna grundas.

Domstolsverket och *Svea hovrätt* anser att allmän domstol bör anförtros beslutanderätten och hänvisar dels till rättssäkerhetsintressen dels till bestämmelserna i FN-konvention och Europakonventionen om rätt till omprövning (review).

Enligt *Svea hovrätt* har en allmän domstol med sin speciella kompetens i fråga om lagtolkning och bevisprövning bättre förutsättningar än regeringen att i de nu aktuella fallen väga statsintresset mot den enskildes behov av rättssäkerhet. Jag delar inte denna uppfattning. Däremot står det helt klart att Stockholms tingsrätt, som är den domstol som i huvudsak har haft hand om förhandlingarna, under åren skaffat en betydande erfarenhet och kompetens när det gäller terroristärenden. Denna erfarenhet och domstolens särskilda kompetens i fråga om t. ex. bevisvärdering bör kunna tas till vara på ett bättre sätt än hittills. Jag återkommer strax till denna fråga.

Jag vill i sammanhanget också framhålla att jag inte delar hovrättens tolkning av konventionernas bestämmelser som anger att beslut om exempelvis utvisning skall ske "in accordance with law". Enligt hovrätten skulle dessa bestämmelser och dess krav på rättssäkerhet inte vara förenliga med ett utvisningsbeslut som grundats bl. a. på utrikespolitiska överväganden. Enligt min mening är en sådan tolkning inte rimlig.

När det gäller de nämnda konventionernas krav på rätt till omprövning vill jag med hänvisning till kommitténs genomgång av dessa bestämmelser (betänkandet s. 135 ff.) och till vad jag tidigare anfört (avsnitt 2.4) påpeka att vare sig ordalydelsen eller tidigare tolkningar av konventionstexterna tyder på att konventionerna ställer krav på att den enskilde skall ha rätt att i den föreliggande situationen överklaga beslutet till någon överordnad instans. Inte heller av detta skäl finns alltså anledning att lägga beslutanderätten på en domstol.

Det skall också sägas att den nuvarande modellen med regeringen som enda beslutande organ i terroristärenden inte på ett avgörande sätt avviker från vad som förekommer i andra länder. Av kommitténs redogörelse av utländsk rätt framgår att beslut i terroristärenden normalt fattas av inrikesministern (i något fall justitieministern) eller av motsvarigheten till vårt invandrarverk. I USA fattas beslutet av en immigrationsdomare som

är tjänsteman i Executive Office for Immigration Review och i Canada av särskilt utbildade "oberoende domare". Inte i något land av de som redovisats har ärenden av detta slag överlämnats till avgörande av allmän domstol. I något fall kan beslut om avvísning tas av en förvaltningsdomstol.

Mot den nu angivna bakgrunden vill jag i likhet med kommittén förorda att den nuvarande ordningen med *regeringen som enda beslutsfattare i fråga om utvisning av presumtiva terrorister* består. Det finns emellertid anledning att i övrigt se över de regler som omgärdar själva förfarandet. Givetvis måste man även i ett terroristärende sträva efter en så allsidig belysning som möjligt. Avvikelse från sedvanliga förfaranderegler bör således kunna accepteras endast när särskilda sekretess- eller säkerhetsintressen så kräver.

I likhet med vad som nu gäller bör enligt min mening ett utvisningsbeslut av regeringen föregås av en muntlig *förhandling* (3 § förslaget). Detsamma bör gälla om det beträffande en utlänning, som i och för sig omfattas av terroristbestämmelserna, redan finns ett avvísnings- eller utvisningsbeslut enligt utlänningslagen (jfr. avsnitt 2.12). Ett nytt avlägsnandebeslut skall då inte behöva fattas. Däremot bör en förhandling hållas (11 § andra stycket förslaget).

Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme föreslog att en förhandling enligt terroristlagstiftningen inte som för närvarande skulle hållas vid domstol utan äga rum inom regeringskansliet. Förslaget fick ett mycket negativt mottagande vid remissbehandlingen. Med hänvisning till både principella och praktiska skäl avstyrktes förslaget av de remissinstanser som närmare uttalat sig i ämnet. Terroristlagstiftningskommittén har inte heller funnit skäl att föra fram förslaget på nytt. Vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande har emellertid frågan om regeringskansliets medverkan i ett förhandlingsförfarande tagits upp av *kammarrätten i Jönköping* och *länsstyrelsen i Kristianstads län*. Vad man i första hand framhåller är att avsteg inte bör göras från principen att den myndighet som skall besluta i ett ärende också skall göra den bevisupptagning som behövs.

Det bör givetvis vara och är en huvudregel att bevisupptagning görs av den myndighet som beslutar i ärendet. Flera undantag finns dock. Jag vill bara peka på möjligheten till bevisupptagning med stöd av 35 kap. 8 § rättegångsbalken vid annan domstol än den som avgör målet.

Självklart är det till nackdel för den beslutande myndigheten om bevisupptagningen sker på annat håll. Normalt blir det svårare för myndigheten att bilda sig en uppfattning om uppgifternas värde. Det är emellertid min erfarenhet att den nu gällande ordningen med skilda funktioner i terroristärenden har fungerat väl och uppfyllt de rättssäkerhetskrav som kan ställas. Det bör kanske nämnas att ett av skälen till att de nuvarande reglerna infördes var önskemålet att genom en utomstående myndighets medverkan främja en allsidig utredning och den enskildes rättssäkerhet. Jag anser att denna synpunkt alltjämt är berättigad.

Även de rent praktiska och principiella invändningarna mot att hålla förhandling i regeringskansliet kvarstår. Det kan t. ex. erinras om att det

aldrig kan bli aktuellt att beslutsorganet — regeringen — håller någon förhandling utan denna måste anförtros någon annan.

En annan lösning, som tidigare inte diskuterats men som tagits upp av terroristlagstiftningskommittén, är 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 anmälningsskyldighet. 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.

För närvarande bereds inom regeringskansliet ett förslag av SÄPO-kommittén med innebörd att en särskild nämnd skall tillskapas för prövning av vissa personkontrollärenden, främst utlämnande av uppgifter i sådana ärenden (SOU 1990:51). Nära till hands skulle 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.

I sammanhanget bör också nämnas ett förslag från asylprövningskommittén om inrättande av en utlänningsnämnd med uppgift att i stället för regeringen pröva överklagade ärenden enligt utlänningslagen och medborgarskapslagen. Förslaget innebär emellertid att ett ärende kan lämnas över till regeringen, om det bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation, om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av rättstillämpningen eller om synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

Enligt min mening skulle det mot denna bakgrund vara främmande att överlåta på den föreslagna utlänningsnämnden att hålla förhandling i terroristärenden.

Det anförda har lett mig till slutsatsen att gällande ordning lämpligen bör behållas i vad den innebär att förhandlingen som regel skall äga rum vid Stockholms tingsrätt. Med hänsyn till intresset av att erfarenheten av de få fall som förekommer samlas på en hand bör enligt min mening förhandlingarna i terroristärendena som regel äga rum inför denna tingsrätt, något som uttryckligen bör anges i lagen. När det är påkallat av starka praktiska skäl bör förhandlingen dock undantagsvis kunna äga rum vid annan tingsrätt.

Terroristlagstiftningskommittén har övervägt om det lämpligen bör åläggas tingsrätten att på grundval av vad som kommit fram vid förhandlingen avge ett *yttrande* till regeringen i utvisningsfrågan. Regler om ver-

kan av ett sådant yttrande skulle enligt kommittén 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. Jag instämmer i denna bedömning. 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. 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 befrielse rörelse 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 utlämningen själv som av företrädare för det allmänna. Det skulle otvivelaktigt väsentligt komplicera proceduren i dessa ofta mycket brådskande ärenden.

Kommittén har också övervägt en ordning enligt vilken domstolen skulle avge ett yttrande i utvisningsfrågan som beslutsunderlag för regeringen *utan bindande* karaktär. Kommittén har emellertid inte velat föra fram ett sådant förslag. Man har särskilt pekat på svårigheterna för domstolen att yttra sig i frågor med utrikespolitisk anknytning. Enligt kommittén finns det 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 också 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. Kommittén har dock stannat för att inte heller en sådan ordning skulle vara tillräckligt motiverad.

Som jag tidigare varit inne på är det väsentligt att stärka domstolens roll i terroristärenden även om beslutsfunktionen ligger kvar hos regeringen. Jag ser detta i första hand som en fråga om att förbättra förtroendet för förfarandet och öka rättssäkerheten. Till detta kommer, vilket också kommittén framhåller i betänkandet, att det från flera håll framförts den åsikten att förfarandet vid domstolen med nuvarande handläggningsregler inte är tillräckligt meningsfullt. Jag delar därför kommitténs uppfattning att reglerna bör kompletteras. Jag är emellertid beredd att gå något längre än kommittén och vill därför föreslå att det införs en möjlighet att i ett terroristärende begära in yttrande av den domstol som håller förhandlingen i ett terroristärende. Därmed kan man också, vilket jag tidigare framhållit, ta till vara domstolens särskilda erfarenhet och kompetens. En lösning av detta slag har också förespråkats av JK under remissbehandlingen.

Jag delar kommitténs bedömning att ett domstolsyttrande knappast

lämpar sig för frågor med utrikespolitisk anknytning. Däremot kan det förekomma bevisfrågor eller andra liknande frågor beträffande vilka ett yttrande från domstolen skulle vara av värde för regeringen. Svårigheter skulle emellertid kunna uppstå – vilket kommittén också pekat på – när det gäller att utforma regler som avgränsar dessa frågor. Enligt min mening bör man i stället avgöra från fall till fall vilka frågor som domstolen skall yttra sig över. Jag har därför stannat för att föreslå följande ordning.

När ansvarigt statsråd eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer förordnar om att viss domstol, som regel Stockholms tingsrätt, skall hålla förhandling i ett terroristärende kan samtidigt en remiss ställas till domstolen med begäran om yttrande i en eller flera specifika frågor, företrädesvis frågor av sådan karaktär att domstolens erfarenhet av bevisbedömningsspörsmål tas till vara. Statsrådet eller tjänstemannen bör emellertid ha frihet att ställa även andra frågor som typiskt sett ligger inom domstolens naturliga kompetensområde. Frågorna bör normalt kommuniceras med utlänningen och dennes ombud samt tas upp till diskussion vid förhandlingen.

En typ av frågor som bör kunna ställas vid en remiss till domstolen är med vilken grad av sannolikhet eller säkerhet som utlänningen kan knytas till vissa fakta, t. ex. spaningsfynd, eller händelser. Domstolen bör också kunna yttra sig om tillförlitligheten av t. ex. källuppgifter.

Som ett ytterligare bidrag till att göra förhandlingen vid domstolen mer verkningsfull föreslår jag i likhet med kommittén dels att domstolen i större utsträckning än nu åläggs en *utredningsskyldighet*, dels att utlänningen tillförsäkras rätt att i rimlig omfattning *åberopa egen bevisning*. I båda dessa hänseende kan förebild hämtas från brottmålsreglerna. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen (6 och 7 §§).

Frågan om sekretess behandlar jag i ett särskilt avsnitt (avsnitt 2.9).

Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme föreslog att förhandling inte skall behöva hållas i ett terroristärende, om detta är *synnerligen brådskande*. Även terroristlagstiftningskommittén för fram detta förslag. Av remissinstanserna har *RÅ* tillstyrkt förslaget. I övrigt har det lämnats utan erinran.

Jag 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.

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 regional eller lokal 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*, exempelvis i brådskande fall.

När det gäller förhållandet mellan avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen å ena sidan och utvisning enligt terroristlagen å den andra, anser jag på skäl som har utvecklats i avsnitt 2.5 att åtgärderna enligt utlänningslagen i princip bör ha företräde. Som framhållits i det sammanhanget bör en sådan grundsats 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.

2.8.3 Beslut om anmälningsskyldighet

Mitt förslag: Regeringen skall även i fortsättningen fatta beslut om anmälningsskyldighet för en utlänning, om ett utvisningsbeslut i ett terroristärende inte kan verkställas. Ett sådant beslut gäller endast i tre år, räknat från dagen för utvisningsbeslutet. För fortsatt giltighet skall krävas beslut av *allmän domstol* efter ansökan av rikspolisstyrelsen. Domstolens beslut skall efter överklagande från utlänningens eller rikspolisstyrelsens sida kunna överprövas i vanlig ordning.

Kommitténs förslag: Kommittén, som anser att bestämmelserna om inskränkningar och villkor skall bibehållas, föreslår ett förfarande i dessa ärenden som överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har lämnat kommitténs förslag utan erinran. *Domstolsverket, Svea hovrätt, juridiska fakulteten vid Lunds universitet* och *Sveriges advokatsamfund* anser dock att beslut om inskränkningar och villkor redan från början skall fattas av domstol.

Skälen för mitt förslag: I avsnitt 2.5 har jag föreslagit att möjligheterna slopas att föreskriva vistelseinskränkningar och förbud mot byte av bostad och anställning för en utlänning som utvisats enligt terroristbestämmelserna men som av asylrättsliga eller andra skäl ändå får stanna i landet. Däremot skall det enligt mitt förslag alltså vara möjligt att ålägga utlänningen anmälningsskyldighet. Jag har vidare funnit att det inte lämpligen kan sättas någon tidsgräns för hur länge ett beslut om anmälningsskyldighet skall få

gälla. Enligt förslaget skall det emellertid krävas risk för terroristaktioner för att föreskrifter av sådan slag skall få vidmakthållas under längre tid än tre år.

Kommittén har med utgångspunkt i att även bestämmelserna om vistelseinskränkning bibehålls diskuterat hur prövningen skall ske mot bakgrund av högsta domstolens uttalande att i varje fall föreskrifter som gällt under en längre tid måste kunna underkastas domstolsprövning på det ena eller andra sättet, om de fortfarande skall bestå. Kommittén har slutligen stannat för att föreslå en ordning enligt vilken regeringen skall kunna förordna om inskränkningar och villkor under tre år samt att det skall ankomma på domstol att pröva om det finns skäl att därefter förlänga beslutets giltighetstid.

Högsta domstolens aktuella avgöranden avser utlänningar som har haft sin rörelsefrihet inskränkt till viss kommun och som dessutom har varit ålagda anmälningsplikt. Det kan således på goda grunder hävdas att ett beslut som enbart avser anmälningsplikt inte behöver underkastas domstolsprövning, även om det gällt under en längre tid.

Självklart finns inte heller mot denna bakgrund skäl att överväga ett system med domstolsprövning redan när frågan om anmälningsplikt första gången uppkommer i samband med utvisningsbeslutet. 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 för övrigt innebära en från flera synpunkter egenartad ordning och medföra risk för hanteringsproblem och kompetenskonflikter av olika slag. Även andra skäl av principiell natur kan anföras mot en sådan lösning. Jag kan således inte dela den uppfattning som kommit till uttryck i några av remissvaren, bl. a. från *domstolsverket* och *Svea hovrätt*, att även det inledande beslutet om villkor skall tas av en domstol. Något behov av en sådan ordning föreligger inte heller med avseende på grundlagsbestämmelser eller konventionsåtaganden.

Enligt min mening har emellertid en ordning som innebär att beslut om anmälningsplikt efter en tid blir föremål för domstolsprövning klara fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt. Den ligger också i linje med vad jag tidigare föreslagit för att stärka domstolens roll i terroristärenden och tillmötesgår dessutom de synpunkter som uttryckts av en majoritet av remissinstanserna. Jag är därför beredd att lägga fram ett förslag som beträffande förfarandet överensstämmer med kommitténs.

I likhet med kommittén anser jag inte att rättsprövning av regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning i vissa förvaltningsbeslut lämpar sig på denna typ av beslut och föreslår därför följande ordning.

Regeringen skall liksom för närvarande kunna förordna om anmälningsplikt när ett utvisningsbeslut inte kan verkställas. Ett sådant beslut av regeringen skall få gälla under högst tre år, räknat från dagen för utvisningsbeslutet. Bedöms det som påkallat att anmälningsplikt gäller även för tiden därefter skall det ankomma på domstol att pröva om det finns risk för terroristbrottslighet. I så fall får anmälningsplikt åläggas utlänningen för ytterligare tre år. Prövningen skall ske på ansökan av rikspolisstyrelsen. Om det bedöms som nödvändigt att anmälningsplikt gäller även efter

utgången av den andra treårsperioden, måste rikspolisstyrelsen på nytt göra ansökan om rättens prövning.

Regeringsrättens ledamöter anser att tre år är en lång tid för i administrativ ordning beslutade föreskrifter. Ledamöterna har i första hand åsyftat beslut om inskränkningar av rörelsefriheten men invändningen avser också beslut som enbart omfattar anmälningsplikt. Kommittén har i detta sammanhang och med sitt mera omfattande förslag motiverat en treårsgräns med hänvisning till intresset av att någon konflikt i förhållande till regeringsformen inte uppkommer enligt de tolkningsprinciper som högsta domstolen har lagt fast. Vidare håller man enligt kommittén 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 (prop. 1975/76:18 s. 126). Även från andra synpunkter är enligt kommitténs mening en frist av tre år lämpligt avvägd. Jag delar denna uppfattning och ser inget hinder mot att tillämpa den föreslagna treårsgränsen, även om ett beslut enbart kommer att omfatta anmälningsskyldighet.

När det gäller frågan om det lämpligen bör ankomma på förvaltningsdomstol eller allmän domstol att göra den prövning som förutsätts ske för tiden efter treårsfristens utgång bör enligt min mening avgörande vikt fästas vid 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 jag 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 ligger på allmän domstol i åtskilliga andra sammanhang. Dessa skäl talar enligt min mening med styrka för att prövningen bör ligga på allmän domstol, en ordning som för övrigt rekommenderas av *regeringsrättens ledamöter*. Jag föreslår därför i likhet med kommittén att denna ordning införs.

Kommittén har också föreslagit att ärendena koncentreras till Stockholms tingsrätt. Mot detta har *domstolsverket* invänt att det – med hänsyn till att utlänningen levt i Sverige i minst tre år vid prövningen – är mer naturligt att låta den domstol avgöra ärendet inom vars domkrets utlänningen vistas (jfr 19 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken).

Enligt min mening bör man även i detta avseende följa kommitténs förslag. Det rör sig om ett litet antal ärenden med i allmänhet säkerhetsmässiga komplikationer. Detta talar för Stockholms tingsrätt som dessutom har byggt upp en betydande erfarenhet av terroristärenden under åren.

Ett avgörande av Stockholms tingsrätt bör enligt såväl kommitténs som min 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. Jag återkommer till dessa frågor i avsnitt 2.9 och i specialmotiveringen.

Jag vill i detta sammanhang ta upp en fråga som har berörts av kommittén och kommenterats av *kammarrätten i Jönköping*. Det gäller frågan om

de nu aktuella fallen blir svårbedömda för domstolen, särskilt om utrikespolitiska bedömningar skulle komma in i bilden.

Svårigheterna i detta hänsende bör 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, vilket också kammarrätten understryker, även om domstolen 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 anmälningsplikt skall prövas i omedelbar anslutning till ett utvisningsbeslut. Det gäller här för övrigt ej några för domstolarna helt främmande spörsmål: sådana kan komma in i bilden t. ex. hos högsta domstolen i ett ärende om utlämning för brott. Domstolarna har dessutom möjlighet att förordna sakkunnig, om behov härav skulle uppstå.

En viss komplikation i den föreslagna ordningen är otvivelaktigt att frågan om anmälningsplikt är beroende av det bakomliggande utvisningsbeslutet. Om detta hävs, därför att utlämningen inte längre anses vara att betrakta som någon presumtiv terrorist, måste givetvis också ett beslut om anmälningsplikt upphöra att gälla.

Frågan om det finns skäl för att häva utvisningsbeslutet bedöms enligt mitt förslag liksom nu av regeringen. Det är givetvis dock sannolikt att utlämningen i en domstolsprocess angående anmälningsplikt 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 anmälningsplikt fortfarande är påkallad på grund av risk för brott som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften. Även om domstolen finner att någon sådan risk inte föreligger eller att anmälningsplikt inte skulle vara ändamålsenlig för att motverka risken, kan regeringen alltjämt tänkas bedöma utlämningen som en fara för säkerheten och vidhålla utvisningsbeslutet. Detta innebär inte någon logisk motsägelse eller eljest någon avgörande olägenhet; som tidigare anförts bör anmälningsplikt inte ses som en automatisk följd av ett utvisningsbeslut som inhiberas. Situationer av nu antytt slag torde för övrigt bli ytterligt sällsynta.

Mitt förslag: Beträffande tvångsåtgärder i spaningssyfte föreslår jag samma förfarande som för anmälningsplikt. Det innebär att även det inledande beslutet att tvångsmedel får beslutas ankommer på *regeringen*. Regeringens beslut gäller i tre år, räknat från dagen för utvisningsbeslutet. Under den tiden får *polismyndigheten* och *allmän domstol* förordna om tvångsmedel, om inte utvisningsbeslutet hävs eller regeringen bedömer att tvångsmedel inte får tillgripas. Om en befogenhet att använda tvångsåtgärder för tiden därefter anses nödvändig måste *allmän domstol* meddela beslut om detta.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har lämnat förslaget utan erinran. *Domstolsverket* och *Svea hovrätt* anser dock att beslut om befogenhet att använda tvångsmedel skall fattas av domstol.

Skälen för mitt förslag: Jag har i avsnitt 2.7 förordat att det fortfarande skall finnas möjlighet att företa tvångsåtgärder i spaningssyfte gentemot utlänningar som utvisats med stöd av terroristbestämmelserna men som tillåtits kvarstanna i landet av asylrättsliga eller liknande skäl. I fråga om den materiella regleringen har jag föreslagit att de gärningar som skall få efterforskas genom tvångsåtgärder kvalificeras på det sättet att det skall vara fråga om brott med minimistraff på två års fängelse.

Beträffande förfarandet föreslår jag i likhet med kommittén samma ordning som den som förordats beträffande beslut om anmälningsplikt. Detta innebär till en början att det *inledande beslutet* även i fortsättningen skall ligga på *regeringen*.

Som redan har angetts i avsnitt 2.7 föreslår jag dock härvidlag en ändring i förhållande till nuvarande ordning. För närvarande gäller att reglerna om tvångsåtgärder blir automatiskt tillämpliga när regeringen har inhiberat ett utvisningsbeslut enligt terroristbestämmelserna. Förslaget innebär däremot 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 inhibition 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 min mening på samma sätt som ett beslut om anmälningsplikt gälla under tre år, räknat från utvisningsbeslutet. Om en befogenhet att använda tvångsåtgärder för tiden därefter anses nödvändig – vilket kräver att risk för terroristbrottslighet bedöms föreligga – måste en *allmän domstol* meddela beslut om detta. I fråga om förfarandet vid domstolen bör samma regler tillämpas som när det gäller anmälningsplikt.

Mitt förslag: För fall då regeringen har beslutat att en utlänning skall avlägnas med stöd av terroristbestämmelserna men samtidigt förordnat om inhibition föreskrivs för närvarande i 1989 års terroristlag att avvísings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet om inhibition skall *prövas på nytt*, när det finns skäl till detta. Jag föreslår att dessa bestämmelser behålls. För att säkerställa att ett behov av omprövning uppmärksammas bör *rikspolisstyrelsen* åläggas att varje år till regeringen anmäla om det finns skäl att vidmakthålla beslutet om avlägsnande.

Regeringen bör också, när det finns skäl till det, ompröva beslut om *anmälningsplikt och om tvångsmedel inom den treårstid under vilken beslut av regeringen i sådana frågor enligt mitt tidigare förslag avses gälla*. Någon rätt för utlänningen att begära omprövning av ett domstolsbeslut i frågor av detta slag bör dock inte föreligga. Rikspolisstyrelsen bör emellertid kunna häva eller i lindrande riktning ändra ett sådant beslut. Det bör också finnas en befogenhet för styrelsen att medge tillfällig lättnad eller vidta omedelbar erforderlig jämkning.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget har lämnats utan erinran. *DO* anser dock att omprövning bör ske regelbundet och utan att göras avhängigt av någon anmälan från rikspolisstyrelsen.

Skälen för mitt förslag: För fall då regeringen har beslutat att en utlänning skall avlägnas med stöd av terroristbestämmelserna men samtidigt förordnat om inhibition föreskrivs för närvarande i 1989 års terroristlag att avvísings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet om inhibition skall *prövas på nytt*, när det finns skäl till detta. Det har ifrågasatts, bl. a. av *DO*, om regeringen i sådana fall i stället bör vara skyldig att självant 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 och utlänningslagen.)

Kommittén anser att en skyldighet för regeringen att ompröva frågor av förevarande slag, när det finns skäl till det, inte kan avvaras. Jag delar denna uppfattning. 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. Jag ställer mig dock mycket tveksam till den av *DO* föreslagna ordningen att regeringen efter viss tid skall ompröva sitt beslut oavsett om nya omständigheter tillförts ärendet eller ej. En sådan ordning skulle endast föranleda onödigt merarbete.

För att säkerställa att ett behov av omprövning uppmärksammas anser jag i likhet med kommittén att rikspolisstyrelsen åläggas att varje år till

regeringen anmäla om det finns skäl att vidmakthålla beslutet om avlägsnande. En lagregel som uttrycker denna skyldighet bör införas (10 §).

En anmälan från rikspolisstyrelsen 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 anmälningsplikt och om tvångsmedel inom den treårstid under vilken beslut av regeringen i sådana frågor enligt mina tidigare förslag avses gälla. Någon särskild lagregel i detta hänseende behöver inte tillföras lagstiftningen.

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 utlänningen. Rikspolisstyrelsen bör emellertid kunna häva eller i lindrande riktning 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. Bestämmelser med den nu angivna innebörden bör införas i den nya lagen (16 §).

Uppkommer helt ändrade förutsättningar, kan regeringen häva själva utvisningsbeslutet, vilket får till följd att även beslut av domstolen om anmälningsplikt eller om tvångsmedel förlorar sin verkan (17 §).

2.8.6 Rättsprövning

Min bedömning: Rättsprövningsinstitutet bör inte göras tillämpligt på regeringsbeslut enligt terroristlagen.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* anser att rättsprövning skulle kunna vara ett alternativ, om beslut i första instans i terroristärenden alltså ligger på regeringen. *Regeringsrättens ledamöter* bedömer å andra sidan att rättsprövning inte lämpar sig för en överprövning av frågor av utrikespolitisk eller säkerhetspolitisk natur.

Skälen för min bedömning: 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 iaktas.

Kommittén har diskuterat frågan om rättsprövningsinstitutet skulle kunna utvidgas att gälla vissa beslut enligt terroristbestämmelserna.

I och med att enligt mina tidigare förslag om domstolsprövning i ordinär väg skall förutsättas för att beslut om anmälningsplikt och 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 komma i fråga är 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 mina förslag.

Som jag tidigare anfört (avsnitt 2.4) 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 spörsmål 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. Därtill kommer att konventionernas ifrågavarande regler är svårtolkade och det är tvivelaktigt om det verkligen finns fog för att hävda att den svenska förvaltningsproceduren i detta avseende inte skulle vara förenlig med konventionerna.

Jag delar den bedömning som görs av *regeringsrättens ledamöter* att rättsprövningsinstitutet inte lämpar sig för 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. 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. Till sist vill jag erinra om att lagstiftningen om rättsprövning är tidsbegränsad och att frågan om denna reglerings framtida utformning för närvarande är föremål för överväganden inom justitiedepartementet (jfr prop. 1990/91:100 bil. 4 s. 18).

Min bedömning: Den nuvarande ordningen behålls i fråga om möjlighet för en utlänningsmyndighet att i ett terroristärende få ta del av uppgifter i ärendet. Det innebär att handling eller annat material inte behöver lämnas ut till utlänningsmyndigheten, om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I fråga om de ärenden om anmälningsskyldighet och tvångsmedel i övrigt, som efter den treåriga fristens utgång skall handläggas av allmän domstol, föreslås motsvarande ordning samt en möjlighet för domstolen att grunda sitt avgörande även på sådana omständigheter som utlänningsmyndigheten inte fått ta del av.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har yttrat sig i dessa frågor.

Skälen för min bedömning: Sekretesslagen (1980:100) innehåller inte 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 är dock sekretessfrågor generellt sett mer påtagliga 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 utlänningsmyndigheten själv (14 kap. 4 § sekretesslagen). Däremot kan sekretess gentemot utlänningsmyndigheten ibland vara nödvändigt till skydd för uppgiftslämnare som bedöms riskera repressalier från den utpekade utlänningsmyndigheten eller hans bundsförvanter. Även en viss annan sekretess — t. ex. till skydd för rikets säkerhet eller eljest för säkerhetspolisens verksamhet — kan tänkas avse så känsliga uppgifter att det enligt nuvarande ordning inte anses möjligt att låta utlänningsmyndigheten 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 utlänningsmyndigheten och hans ombud inte fått del av. Denna kritik har även förts fram i den allmänna debatten.

I praktiken har det endast i förhållandevis begränsad utsträckning förekommit att handlingar eller annat material helt har undanhållits den berörda utlänningsmyndigheten 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.

Som kommittén konstaterat är det ett svårlost problem där olika befogade intressen står mot varandra. Kommittén har emellertid 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. Jag delar denna bedömning. Härav följer att nuvarande ordning bör behållas när det gäller *förfarandet i ärenden hos regeringen*.

Regeringen kan alltså i likhet med vad som gäller i andra förvaltningsärenden och i enlighet med vad som hittills gällt vägra parten att ta del av handlingar eller annat material som innehåller sekretesskyddade uppgifter, om det är av synnerlig vikt för att skydda allmänt eller enskilt intresse. Regeringen har å andra sidan att på annat sätt lämna utlänningen upplysning om vad handlingarna innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna tillvara sin rätt och det kan ske utan skada för sekretessintresset.

Denna inskränkning i parts rätt till insyn gäller även i fortsättningen i samband med den *förhandling* som hålls av allmän domstol i ett terroristärende hos regeringen. Även om domstolen för själva förfarandet tillämpar rättegångsbalkens regler, utgör förhandlingen endast ett led i utredningen till ärendet. Domstolen har därför möjlighet att i enlighet med 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen vägra part att ta del av handlingar och annat material i ärendet.

I lagrådsremissen föreslog jag att det yttrande, som domstolen enligt mitt tidigare förslag skall avge till regeringen, skall kunna grundas även på omständigheter som utlänningen inte haft rätt att ta del av. *Lagrådet* har inte haft några invändningar mot att ett sådant avsteg görs från de regler som normalt gäller för allmänna domstolars rättskipande och rättsvårdande verksamhet (jfr 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen). Enligt min mening är detta också en naturlig konsekvens av det tidigare ställningstagandet att utlänningen av sekretesshänsyn skall kunna vägras att ta del av handlingar och annat material i ärendet. I syfte att införa en ordning av detta slag föreslog jag en särskild reglering i den nya lagen. Förslaget byggde på tanken att domstolens yttrande inte kan jämföras med ett rättsens avgörande. På denna punkt har emellertid lagrådet anmält en avvikande mening och har därför rekommenderat en annan utformning av bestämmelsen. Jag delar lagrådets uppfattning och återkommer till frågan i specialmotiveringen (7 §).

En tänkbar ordning kunde däremot vara att rättegångsbalkens regler skulle tillämpas fullt ut vid den prövning av frågor om fortsatt anmälningsplikt eller fortsatt tillämpning av bestämmelserna om tvångsmedel som efter utgången av en treårsfrist föreslås ske av *allmän domstol*. Det skulle innebära att utlänningen inom ramen för detta förfarande fick del av allt processmaterial. 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. Jag delar denna uppfattning. 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.

Jag har därför i likhet med kommittén stannat för att samma princip som för närvarande gäller bör tillämpas även vid det föreslagna förfarandet vid allmän domstol i samband med den prövning som skall ske efter utgången av treårsfristen. För att en sådan ordning skall kunna tillämpas föreslog jag i lagrådsremissen en regel med denna innebörd i terroristbestämmelserna. På inrådan av *lagrådet* föreslår jag dessutom, i likhet med kommittén, en ändring i sekretesslagen. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen (14 §).

Kommittén har övervägt möjligheten av en ordning enligt vilken *utlänningsens ombud* skulle kunna få del av uppgifter med förbud att även muntligen röja dem för utlänningsen 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. En ändring av nuvarande ordning skulle emellertid kunna leda till att klientens förtroende för ombudet rubbades. Jag anser därför att ett sådant förslag inte bör läggas fram. Det skulle dessutom strida mot principerna bakom den nyss angivna bestämmelsen i sekretesslagen.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts är det enligt min uppfattning svårfrånkomligt 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 min uppfattning tillämpas restriktivt så att inte uppgifter undanhålls utlänningsen 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 rättssäkerhetssynpunkt 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.

2.10 Terroristbestämmelsernas lagtekniska placering

Mitt förslag: Terroristbestämmelserna behålls i en *särskild lag*.

Bestämmelsen om utvisning när det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 § utlänningslagen) behålls. Bestämmelsen förs dock samman med terroristbestämmelserna.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: *SIV* och *DO* anser att terroristbestämmelserna skall finnas i en särskild lag. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* intar en motsatt ståndpunkt. I övrigt har inga remissinstanser yttrat sig i dessa frågor.

Skälen för mitt förslag: Av redogörelsen för tidigare lagstiftning (avsnitt 2.2) framgår att terroristbestämmelserna 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.

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 (jfr bl. a. prop. 1975/76: 18 s. 153).

Häremot kan hävdas att bestämmelserna blir lättare att överblicka om de förs till en särskild lag vid sidan av den allmänna utlänningslagstiftningen. Vidare kan det inte uteslutas att en placering i utlänningslagen negativt påverkar den allmänna synen på denna lag, som i övrigt präglas av en generös inställning beträffande utlänningsars möjlighet att vistas i Sverige. Som jag framhållit tidigare (prop. 1988/89:86 s. 139) handläggs också terroristärendena på ett helt annat sätt än övriga utlänningsärenden. Den tidigare placeringen i utlänningslagen gjorde också denna onödigt komplicerad och svåröverskådlig. Vidare bör beaktas att terroristbestämmelserna tillämpas i ytterst få fall i jämförelse med övriga bestämmelser i utlänningslagstiftningen.

Till det nu anförda kommer att den nya utlänningslagens systematik 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 bör inte komma i fråga. Jag 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 utlännings 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 endast är 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 kan nämligen en del terroristbrott även utgöra hot mot rikets säkerhet. Som exempel kan nämnas vissa former av sabotage och attentat mot den centrala statsförvaltningen.

Att vid den översyn som nu är aktuell behålla terroristbestämmelserna i 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.

Enligt kommittén finns det emellertid inte underlag för ett sådant förslag. Kommittén hänvisar till 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 utlänningsens 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 lättanvänd 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.

Jag föreslår i likhet med kommittén att den särskilda lagen får benämningen "Lag om särskild kontroll av vissa utläningar". De sakliga ändringar som jag föreslår är så ingripande att jag föreslår en ny lag, som alltså kommer att ersätta 1989 års terroristlag.

Min bedömning: Den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar terroristbestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder sker även i fortsättningen genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse härom till riksdagen.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har yttrat sig i denna fråga.

Skälen för min bedömning: 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 en särskild terroristlagstiftning inte kunde undvaras under överskådlig 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 då 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).

Redovisningen har sedan dess skett regelbundet avseende såväl terroristbestämmelserna som de särskilda bestämmelserna i spaningslagen (senast skr. 1990/91:73).

I samband med att 1989 års terroristlag infördes godkände riksdagen mitt förslag att permanenta spaningslagens regler (prop. 1988/89: 86 s. 139 f.). Jag hänvisade då till regeringens årliga redovisning till riksdagen av terroristbestämmelsernas och spaningslagens tillämpning. Jag framhöll att behovet av riksdagens insyn och kontroll blivit tillgodosett genom dessa redogörelser samt att rutinerna kan användas utan att bestämmelserna behöver vara tidsbegränsade.

Enligt min mening 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 del av protokollet över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden. Konstitutionsutskottet har granskat både regeringens redogörelser om tillämpningen av terroristbestämmelserna (senast 1988/89: KU 30 s. 66) och regeringens handläggning av enskilda terroristärenden (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 möjligheter till insyn. Parlamentarisk insyn i den myndighet som under regeringen har störst befattning med terroristärenden, nämligen rikspolisstyrelsen, utövas genom lekmanrepresentanterna i rikspolisstyrelsens styrelse. De möjligheter till kontroll och insyn som således finns både beträffande regeringens och myndigheternas handläggning av terroristärenden anser jag vara tillräckliga.

Av det anförda följer att den nya lagen bör få permanent giltighet.

2.12 Vissa frågor om förhållandet mellan terroristlagstiftningen och strafflagstiftningen

Mitt förslag: Har en utlänning avvisats eller utvisats med stöd av utlänningslagen (1989:529) skall regeringen även i fortsättningen kunna besluta om anmälningsskyldighet eller tvångsmedel, om avlägsnandebeslutet inte kan verkställas och förutsättningar för utvisning enligt terroristbestämmelserna förligger.

Om regeringen har tagit upp en fråga om utvisning av en presumtiv terrorist, får åtal för en terroristhandling eller annat brott inte väckas mot utlänningen, utan regeringens medgivande, innan regeringen har avgjort ärendet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: *RÅ* och *kammarrätten i Jönköping* har tillstyrkt förslaget om åtalstillstånd. I övrigt har inga remissinstanser yttrat sig i de aktuella frågorna.

Skälen för mitt förslag: Kommittén har gått igenom vissa frågor om förhållandet mellan terroristlagstiftningen och strafflagstiftningen. Dessa frågor aktualiseras om en utlänning begår en allvarlig terroristhandling i Sverige och skulle kunna bli föremål för utvisning enligt terroristbestämmelserna. 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 kortsiktigt 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.

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 fängelse-

straff – utvisar honom ur riket. Utvisningen skall då verkställas omedelbart sedan straffet har avvtjänats 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 anmälningsplikt för utlännen 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. Jag föreslår därför i likhet med kommittén samma reglering (11 § andra stycket).

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 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 utlännen riskerar dödsstraff.

En särskild fråga är genom vilket slag av procedur utlännen i ett sådant fall skall vidarebefordras till det land som skall sörja för lagföringen. Både den europeiska terrorismkonventionen 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.

Inträffar ett terrordåd i Sverige bör det 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*. Själv anser jag att denna komplettering av lagstiftningen bör genomföras. 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 medgivande, 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 nödvändig.

Bestämmelsen hindrar visserligen inte formellt straffprocessuella tvångsmedel eller andra ingripanden i utredningssyfte. Står det emellertid klart att något åtalsmedgivande 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. 8f och 16).

Även om den föreslagna bestämmelsen inte berör hanteringen av redan väckta åtal, är det självklart att den ansvariga åklagarmyndigheten även i dessa fall håller sig underrättad om ärendets behandling.

2.13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Mitt förslag: Jag förordar att den särskilda lagen och de övriga av mig förslagna lagändringarna träder i kraft den 1 juli 1991.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit ett ikraftträdande den 1 januari 1991.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har yttrat sig i dessa frågor.

Skälen för mitt förslag: Den nya lagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 1991. Tidpunkten är vald med hänsyn tagen till erforderlig riksdagsbehandling.

De nya bestämmelserna om anmälningsplikt, tvångsmedel och verkställighet bör tillämpas även när avlägsnandebesluten fattats med stöd av äldre bestämmelser. Det innebär att eventuella beslut om s. k. kommunarrest eller föreskrifter om byte av bostad eller anställning upphör att gälla då den nya lagen träder i kraft. Redan fattade beslut om anmälningsplikt bör dock kunna tillämpas under en övergångstid efter ikraftträdandet. Om bestämmelserna om tvångsmedel enligt 1989 års terroristlag är tillämpliga på en utlänning vid ikraftträdandet, bör även dessa bestämmelser kunna

tillämpas under samma övergångstid. Jag delar kommitténs uppfattning att en sådan övergångstid bör vara ett halvår.

Prop. 1990/91:118

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om särskild kontroll av vissa utlänningar,
2. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
3. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429),
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar

Lagens rubrik

Förslaget till rubrik har kommenterats under 2.10 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 2.5). Avvisning avses kunna ske i vanlig ordning enligt utlänningslagens allmänna bestämmelser om avvisning vid misstänkt brottslighet (4 kap. 2 § första stycket 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 terroristhandling eller ens stämpling därtill i Sverige eller annat nordiskt land men utlänningslagen kan befaras medverka till en handling av detta slag utanför Norden kan avvisning enligt utlänningslagens bestämmelser inte ske (jfr Kommentar till brottsbalken I, 5 u, s. 99). 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 avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen. Står det helt klart att utlännningen kommer att kunna avlägsnas enligt utlänningslagen, skall 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 utlännningen formlöst 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 utlännningen 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 utlännningens 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 utpressningssyfte inte bara när det har till ändamål att omedelbart framkalla en politisk effekt utan också 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 åtkomna 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. Som nämnts i avsnitt 2.5 faller narkotikabrottslighet som syftar till att skaffa pengar för politisk verksamhet 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 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 eftersträfvade 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 2.5). 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 själv. Polismyndigheterna, länsstyrelserna såsom ansvariga för polisfrågor i länet 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. Det får anses ligga i sakens natur att rikspolisstyrelsen, efter en anmälan från annan myndighet, inte är skyldig att ge in en ansökan enligt första stycket. Styrelsen bör underrätta den anmälande myndigheten om sitt beslut med anledning av anmälan.

3 §

Första stycket 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 2.8.2) är avsikten att möjligheten att besluta om utvisning utan föregående förhandling skall användas endast i undantagsfall. Även i dessa fall bör utlänningsmyndigheten 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 förhandlingen vid domstol finns i 6 och 7 §§ samt i 6 kap. 13 §, 14 § andra stycket och 15 § utlänningslagen.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Enligt denna bestämmelse skall regeringen kunna inhämta yttrande från den myndighet, dvs. Stockholms tingsrätt eller annan tingsrätt (se 6 §), som håller förhandlingen. Yttrandet är avsett att utgöra en del av regeringens beslutsunderlag men är inte bindande. Dess omfattning blir beroende av den remiss som ställs till domstolen. I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.8.2) anges närmare i vilka frågor domstolen lämpligen kan yttra sig.

I *tredje stycket* anges vem som får besluta om förhandling och yttrande. En motsvarande regel för förhandling finns för närvarande i 5 § terroristlagen och i 6 kap. 12 § tredje stycket utlänningslagen. Lagrummet har fått sin slutliga lydelse och placering på förslag av *lagrådet*.

4 §

Paragrafen motsvarar 4 § terroristlagen. Bestämmelsen är i likhet med motsvarande bestämmelse i utlänningslagen beträffande utvisning på grund av brott (4 kap. 14 § andra stycket) obligatorisk.

5 §

Paragrafen innehåller hänvisningar till 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 hänvisningarna till 4 kap. 13 § och 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 skall beröras närmare under 13 § hänvisningen till 4 kap. 12 § första stycket utgått. Dessutom har från 12 § terroristlagen intagits hänvisning till 6 kap. 5 § utlänningslagen om innebörden av uppsikt. Slutligen har hänvisningarna till vissa förfaranderegler i 6 kap. 13 §, 14 § andra stycket och 15 § utlänningslagen tagits in i 6 och 7 §§ förevarande lag. Paragrafen har fått sin slutliga lydelse på förslag av *lagrådet*.

Hänvisningarna i 5 § gäller bestämmelserna om särskilt tillstånd till kort besök i Sverige (4 kap. 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 myndigheter 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 §§), utlänningsens och transportörens ansvar för resekostnader m. m. (9 kap. 1–3 §§) samt vissa handläggningsfrågor (11 kap. 5 och 6 §§).

Förhandling

I 6 och 7 §§ finns regler om muntlig förhandling i de *ärenden som handläggs av regeringen* enligt denna lag. I 14–16 §§ finns särskilda regler som för förfarandet vid allmän domstol i fråga om anmälningsplikt och tvångsmedel efter den i 12 § föreskrivna treårsfristens utgång.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ blir tillämpliga både när förhandlingen gäller själva utvisningsfrågan och när den gäller förvar och uppsikt eller anmälningsplikt 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.

6 och 7 §§ har utformats i enlighet med *lagrådets* rekommendationer.

6 §

Första stycket 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 tingsrätt 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 och att det skulle skapa avsevärda olägenheter från praktisk synpunkt att hålla förhandlingen vid Stockholms tingsrätt. Det bör dock framhållas att det bör komma i fråga bara undantagsvis att förhandlingen hålls vid en annan tingsrätt.

I *andra stycket* anges att utlänningen skall höras vid förhandlingen. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för brottmål i 46 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om vem som skall vara utlänningens motpart och föra det allmännas talan vid förhandlingen. I förhållande till nuvarande bestämmelse i 6 § terroristlagen har den ändringen gjorts att uppdraget 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 begreppet allmänt ombud utgått.

Till skillnad från vad som gäller för närvarande kommer således rikspolisstyrelsen i egenskap av utlänningens motpart att uppträda även vid förhandling om förvar och uppsikt (jfr 6 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen).

I *fjärde stycket* föreskrivs att tingsrätten, i stället för som för närvarande statsrådet eller en tjänsteman vid regeringskansliet, har att själv besluta vilka som utöver utlänningen skall höras vid förhandlingen. En nyhet är också att parterna – således även den berörde utlänningen – 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 utlänningen 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.

I *femte stycket* görs en hänvisning till bestämmelserna om inställelse till förhandling i 6 kap. 13 § utlänningslagen.

7 §

Paragrafen innehåller regler för förfarandet vid tingsrätten. I förhållande till motsvarande bestämmelser i gällande lag, närmast 8 § första stycket terroristlagen och 6 kap. 14 § första stycket utlänningslagen, har tingsrätten tillagts starkare ställning och en mera aktiv roll.

Paragrafen har utformats på förslag av *lagrådet*.

Första och andra styckena 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 rikspolisstyrelsens roll vid förhandlingen preciserats.

I *tredje stycket* 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.

I *fjärde stycket* har hänvisningar gjorts till vissa bestämmelser i utlänningslagen. Det gäller 6 kap. 14 § andra stycket om förfarandet och 6 kap. 15 § om ersättning för inställelse.

Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.9) utgör för-

handlingen vid domstolen ett led i utredningen av det ärende som handläggs hos regeringen. I princip skall alltså förvaltningsrättsliga bestämmelser, t. ex. förfaranderegler i 6 och 7 §§, tillämpas av domstolen. Domstolen kan emellertid tillämpa rättegångsbalken i vissa delar (jfr bl. a. hänvisningen till 6 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen). I fråga om sekretess är 14 kap. 5 § sekretesslagen tillämplig. Det innebär t. ex. att domstolen enligt lagrummets första stycke kan inskränka parts rätt till insyn i handlingar och annat material i ärendet. Sekretessen torde dock upphöra när domstolen skilt ärendet från sig, om inte domstolen förordnar att sekretessen skall bestå (jfr 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen). I sistnämnda fråga har *lagrådet* uttalat följande.

Förhandlingen torde vara att hänföra till domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Enligt 12 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen krävs för att sekretessen, i sådana fall där domstol hållit förhandling inom stängda dörrar, skall bestå, att domstolen förordnar om detta i domen eller beslutet. Enligt lagrådets mening får det anses följa av 12 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen att ett sekretessförordnande måste meddelas för att sekretessen skall bestå i fråga om vad som förekommit vid förhandling i utvisningsärende om denna hållits inom stängda dörrar. Ett sekretessförordnande får emellertid inte meddelas separat utan skall ingå i domen eller beslutet (se Corell m. fl. Sekretesslagen, andra uppl. s. 308). Domstolens rapport om vad som förekommit vid förhandlingen torde i detta hänseende få betraktas som ett beslut.

Om domstolen, när den skiljer sig från ärendet, avger ett *yttrande* föreskrivs i *femte stycket* att yttrandet får grundas på handlingar eller annat material som en part inte har haft rätt att ta del av enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. Bestämmelsen har införts på inrådan av *lagrådet* och innebär ett förtydligande av vad som får anses gälla inom förvaltningsrättens område (jfr 14 kap. 5 § andra stycket första meningen sekretesslagen).

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 § (andra stycket) utlänningslagen om uppsikt flyttats in bland övriga hänvisningar i 5 §.

I utlänningslagen finns sedan den 1 juli 1990 förvarsbestämmelser (6 kap. 2 och 3 §§) med delvis annat innehåll än förevarande paragraf. Förändringarna i utlänningslagen består huvudsakligen i en utvidgning av möjligheten att ta vuxna i förvar och i en begränsning av möjligheten att ta barn under 16 år i förvar. Behov av sådana förändringar i den förevarande lagstiftningen har inte ansetts föreligga.

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.

Paragrafen ger rikspolisstyrelsen möjlighet att besluta att en utlänning skall tas i förvar, innan ärendet har anhängiggjorts hos regeringen, utan att de särskilda förvarsgrunderna i 8 § föreligger. 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.

Möjlighet för en polismyndighet att fatta tillfälliga förvarsbeslut, dvs. förvarsbeslut som meddelas av annan myndighet än den som handlägger utvisningsärendet, föreligger också till följd av hänvisningen i 5 § till 6 kap. 9 § (fjärde stycket) utlänningslagen. För att en polismyndighet med stöd av den bestämmelsen skall kunna besluta om förvar förutsätts dock att de särskilda förvarsgrunderna i 8 § är uppfyllda.

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 2.8.5.

I tidigare lagförarbeten (prop. 1975/76:18 s. 126) har angetts en rikt-punkt enligt vilken avlägsnandebeslut med stöd av terroristlagstiftningen som ej verkställts efter fem i år i allmänhet bör kunna upphävas. Jag 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 rikt-punkten.

11 §

Paragrafen reglerar de formella förutsättningarna för beslut om anmälningsplikt och beslut om tillämpning av bestämmelserna om särskilda tvångsmedel. I den nu gällande terroristlagen finns motsvarande bestämmelse i 17 §. Till skillnad från den bestämmelsen kan enligt 11 § utlänningen inte föreläggas andra villkor för sin vistelse i Sverige än anmälningsplikt.

På motsvarande sätt har i förhållande till de nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 11 § utlänningslagen möjligheterna inskränkts att besluta om villkor för utlänningens vistelse i landet när fråga uppkommit om utvisning med hänsyn till rikets säkerhet. Det bör också påpekas att detta lagrum ger möjlighet att *i stället* för utvisning besluta om t. ex. anmälningsplikt. När nu dessa regler sammanförts med terroristbestämmelserna har denna alternativa möjlighet att, utan utvisningsbeslut, förordna om anmälningsplikt borttagits för att en enhetlig reglering skall uppnås. Det

förutsätts sålunda både i dessa fall och i terroristfallen att det fattas beslut om utvisning som inhiberats innan förordnande om anmälningsplikt eller – vad avser terroristfallen – tvångsmedel kan meddelas.

Anmälningsplikt enligt *första stycket* innebär en skyldighet för utlänningen att på vissa angivna tider anmäla sig hos en polismyndighet. Anmälningsplikt bör givetvis inte ålägga utlänningen om den inte bedöms som nödvändig av säkerhetsskäl. Hur anmälningskyldigheten skall utformas får bedömas från fall till fall. Det gäller såväl i fråga om huruvida skyldigheten skall fullgöras vid en viss bestämd polismyndighet eller ej som i fråga om hur ofta skyldigheten skall fullgöras. Som framhållits i avsnitt 2.6 får den emellertid inte utformas på ett sådant sätt att den i praktiken inskränker utlännings rörelsefrihet i landet.

Det förutsätts att regeringen på samma sätt som hittills utformar omfattningen av anmälningsplikten i det enskilda fallet. Regeringen kan enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer ompröva sitt beslut och göra de ändringar som anses befogade. Ändras inte beslutet av regeringen gäller det till dess treårsfristen eller annan kortare tidsfrist gått ut.

Liksom hittills bör i det enskilda fallet rikspolisstyrelsen efter bemyndigande kunna medge tillfälliga lättnader. Rikspolisstyrelsen får dock inte häva eller ändra ett beslut om anmälningsplikt som regeringen meddelat.

Liksom tidigare får alltså 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 2.7 och 2.8.4 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.

Regeringen kan givetvis avstå från att meddela beslut om anmälningsplikt och tvångsmedel även om detta i praktiken inte torde förekomma särskilt ofta. Teoretiskt kan också tänkas att behov av sådana åtgärder uppkommer först efter den treårsfrist som anges i 12 §. Beslut i dessa frågor kan då endast fattas av tingsrätt enligt 14 §.

Avsikten är att frågor om anmälningsplikt 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. Om det finns skäl för det, kan även här inhämtas yttrande från statens invandrarverk och den tingsrätt som håller förhandlingen. Det ligger i sakens natur att befogenhet att besluta om förhandling och yttrande i dessa fall tillkommer det ansvariga statsrådet eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer. Någon särskild bestämmelse i detta hänseende har därför inte ansetts erforderlig.

12 §

Bestämmelsen är ny och har tidigare kommenterats i avsnitt 2.6, 2.7, 2.8.3 och 2.8.4. Förutsättningarna för anmälningsplikt och tvångsmedel efter treårsfristen och förfarandet i sådana fall regleras i 14–17 §§.

Jag 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.

Tidsfristen räknas från dagen för beslutet om avlägsnande. I de fall regeringen meddelar beslut enligt 11 § andra stycket är utgångspunkten för beräkningen av tidsfristen dagen för det beslut om avvisning eller utvisning som meddelats med stöd av utlänningslagen. För det fall regeringen upphäver ett beslut om avlägsnande och därefter, utan att utlänningslämnat landet, på nytt beslutar om utvisning, blir treårsfristen att räkna från tidpunkten för det första beslutet. En annan följd av 12 § är att regeringen inte kan meddela beslut enligt 11 § sedan tre år förlutit från beslutet om avvisning eller utvisning. Skall beslut om anmälningsplikt eller tvångsmedel fattas för tiden därefter är i stället bestämmelserna i 14 § tillämpliga.

Verkställighet**13 §**

Paragrafen innehåller regler om tidpunkten för verkställighet, verkställande myndighet, anvisningar i fråga om verkställighet samt förfarandet när fråga om hinder mot verkställigheten uppkommer.

Reglerna i *första stycket* första – tredje meningarna 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 är naturlig. Liksom tidigare har dock regeringen möjlighet att förordna någon annan myndighet att ombesörja verkställigheten. I fjärde mening, som placerats i 13 § på förslag av *lagrådet*, anges 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 utlänningslämningen 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 anmälningsplikt eller om de särskilda tvångsmedlen i 19–22§§. Denna ordning utgör också en fördel när det gäller förhållandet till Europakonventionen.

Andra stycket motsvarar 15§ terroristlagen, varvid dock möjligheten för statens invandrarverk att fatta tillfälliga beslut om inhibition borttagits. Vidare har en anpassning gjorts till den systematik som gäller enligt 1989 års utlänningslag (jfr 8 kap. 13§). Rikspolisstyrelsen eller annan av regeringen förordnad verkställighetsmyndighet skall anmäla eventuella verkställighetshinder eller andra liknande frågor till regeringen. I avvaktan på regeringens prövning får ansvarigt statsråd besluta om inhibition av verkställigheten.

Anmälningsplikt och tvångsmedel efter beslut av domstol

Bestämmelserna i 14–17§§, som behandlar frågor om anmälningsplikt och tvångsmedel efter utgången av den i 12§ angivna treårsfristen, saknar motsvarighet i nuvarande lagstiftning.

14§

Enligt *första stycket* är förutsättningen för att anmälningsplikt skall få beslutas efter treårsfristens utgång att det föreligger *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 åtgärden skall få vidmakthållas efter treårsfristens utgång. Denna ordning saknar motsvarighet i dagens reglering.

Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7) bör de uttalanden som gjorts i prop. 1986/87:112 s. 100 ff. vara vägledande när det gäller att bestämma det beviskrav, relaterat till bedömningen av *risk* för brott mot rikets säkerhet eller terrorhandlingar, som krävs för att tillämpa 14§. Det skall alltså vara fråga om en risk som i det enskilda fallet är beaktansvärd; det skall föreligga en konkret fara för brottslighet.

Enligt första styckets andra mening får för terroristfallen 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 inte för fall då utvisningen har grundats på hänsyn till rikets säkerhet.

Även om det i det enskilda fallet bedöms föreligga risk för att utlänningen begår eller medverkar till sådan brottslighet som nu avses, skall beslut

om anmälningsplikt eller om tvångsmedel inte fattas i annat fall än domstolen finner en sådan åtgärd nödvändig av säkerhetsskäl.

Andra stycket ger Stockholms tingsrätt ensam behörighet att pröva de frågor som lagrummet reglerar. Ansökan får göras av rikspolisstyrelsen. Beslutet skall vara tidsbegränsade och gälla i högst tre år, räknat från den dag beslutet skall börja tillämpas.

Om det anses erforderligt att anmälningsplikt eller tvångsmedel gäller även för tiden efter den nya treårsfristens utgång, 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 – i motsats till vad som gäller för regeringsbeslut – rikspolisstyrelsen i vissa fall häva eller ändra ett domstolsbeslut (se 16 §).

Utän särskild föreskrift torde det stå klart att ett ärende enligt första stycket inte bör tas upp alltför lång tid innan ett nytt 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 inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. Detta innebär bl. a. att tingsrätten skall bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän och att offentlig försvarare alltid skall förordnas på begäran av utlänningen (21 kap. 3a § första stycket rättegångsbalken).

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.

Av grunderna för 46 kap. 15 § andra och femte styckena rättegångsbalken torde följa att ett ärende enligt denna paragraf får avgöras utan hinder av att utlänningen uteblivit från förhandlingen.

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. Enligt dessa bestämmelser har part en ovillkorlig rätt att få del av allt processmaterial (14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen). I en särskild bestämmelse i *fjärde stycket* görs undantag från denna rätt. 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 (14 kap. 5 § första stycket). Parten har dock en ovillkorlig rätt att få del av beslut i ärendet (14 kap. 5 § andra stycket första meningen). Bestämmelsen har utformats på förslag av *lagrådet* och kompletteras med en ändring i sekretesslagen (se avsnitt 4.3).

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 (jfr 30 kap. 2 § första stycket första meningen rättegångsbalken). En sådan undantagsbestämmelse har tagits in i fjärde stycket.

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.

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 *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 anmälningsplikten bör skärpas eller — om beslut härom ej föreligger — begära att 19–22 §§ skall tillämpas i fråga om utlänningen.

16 §

Såsom framhållits under 14 § har utlänningen inte rätt att hos domstolen begära omprövning av ett beslut som fattats med stöd av 14 §. Däremot ger 16 § första meningen rikspolisstyrelsen befogenhet att självmant eller på utlänningens begäran häva eller i för utlänningen förmånlig riktning ändra ett sådant domstolsbeslut.

För hävning får förutsättas att någon helt oförutsedd händelse inträffar som radikalt ändrar förutsättningarna för domstolens beslut. Utlänningen 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 det finns anledning för rikspolisstyrelsen att häva ett beslut om anmälningsplikt eller om tvångsmedel.

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 utlännen önskar företas.

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 på 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, sjö- eller luftsabotage och flygplatsabotage.

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.

Paragraferna motsvarar 21 och 22 §§ terroristlagen med vissa redaktionella och 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 mindre bra av hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincipen, eftersom den enskilde ofta saknar möjlighet att förutse hur regeringens bedömning utfaller.

Bestämmelsen i punkt 2 riktar sig såväl mot utlänningen som mot en person som hjälper denne. I den nuvarande bestämmelsen föreskrivs straff för den som försöker hindra verkställigheten av ett beslut om avlägsnande. Avsikten torde ha varit att även ett fullbordat hindrande skall omfattas av bestämmelsen. I förslaget har en precisering gjorts med denna innebörd. Punkt 3 har preciserats med hänsyn till att endast anmälningsplikt kan åläggas utlänningen enligt den föreslagna lagen. 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 anmälningsplikt 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 sammanläggningsreglerna 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 hanterings-svårigheterna för fall då en utlänning konsekvent vägrar att följa den anmälningskyldighet som har meddelats honom av regeringen eller av domstol. Som regel måste rimligen gälla att åtal i sådana fall inte väckts omedelbart sedan en ny överträdelse har rapporterats utan med lämpliga intervaller vilkas längd kan vara beroende på omständigheterna.

24 §

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 24 § terroristlagen.

Övriga bestämmelser**25 §**

Lagrummet, som reglerar förhållandet mellan strafflagstiftningen och terroristlagstiftningen, har kommenterats utförligt i avsnitt 2.12.

26 §

Bestämmelsen kräver ingen särskild kommentar.

Övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1991. De nya bestämmelserna som rör anmälningsplikt, tvångsmedel samt verkställighet tillämpas även när avlägsnandebesluten fattats enligt äldre bestämmelser. Vid ikraftträdandet tillämpliga beslut om anmälningsplikt enligt 17 § terroristlagen gäller – även om den i 12 § angivna treårsfristen har gått till ända – intill utgången av december 1991, om de ej upphävts dessförinnan. Intill samma tidpunkt kan tvångsmedelsbestämmelserna i 19–22 §§ förevarande lag tillämpas, om motsvarande bestämmelser var tillämpliga på utlämningen vid ikraftträdandet, förutsatt att inte regeringen häver utvisningen eller återkallar beslut som avses i 17 § andra stycket terroristlagen. Det anförda innebär att beslut om anmälningsplikt eller beslut om befogenhet att företa tvångsmedel bör fattas före utgången av december 1991 beträffande ännu gällande åtgärder enligt sistnämnda lagrum för att fortlöpande vidmakthålla åtgärderna. Några övergångsbestämmelser med sikte på vid ikraftträdandet gällande beslut enligt 4 kap. 11 § utlänningslagen har inte föreslagits. Några sådana beslut föreligger inte för närvarande.

I övrigt hänvisas beträffande övergångsbestämmelserna till prop. 1988/89:86 s. 225–226.

4.2 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 utlämningar, 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 utlämning 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 utlämningar. 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 utlämningar.

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

Ändringen i punkt 5 är endast en följd av ändringen i 10 kap. 3 § utlänningslagen.

4.3 Övriga lagförslag

I förslagen till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) och lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m. har gjorts följdändringar som föranleds av förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Det skall anmärkas att 41 § rättshjälpslagen föreslås ändrad även i prop. 1990/91:58 om psykiatrisk tvångsvård, m. m.

Tillägget i 14 kap. 5 § tredje stycket sekretesslagen 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.

5 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om särskild kontroll av vissa utlänningar,
2. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
3. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429),
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens övervägande och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

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 presumtiva 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 använ-

da våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar i riket (organisationsrekvisitet).

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 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. Eftersom terrordåd utgör kriminella handlingar bör denna bestämmelse – i förning 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 avläggas 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 de 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 de nuvarande personliga rekvisitet. Ett par smärre justeringar bör dock göras av rättssäkerhetsskäl. Vidare bör ut-

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 befrielseörelser, 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 måset 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 har 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 medborgare 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 förut-

sättningar 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 at utlännigen får vistas endast inom en bestämd kommun — är till sin natur närmast avpassade 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 utlännigen 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 prövas 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 anmälningsplikt.

Domstolens beslut skall efter överklagande från utlänningens 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 utlänningslagar".

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

Prop. 1990/91:118
Bilaga 1

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 lagtekniska lösningar.

Terroristlagstiftningskommitténs förslag till Lag om särskild kontroll av vissa utläningar

Prop. 1990/91:118
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § En utläning, 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 utlänningsens 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 självmant.

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 utläningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Förbudet skall meddelas för viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet skall utläningen, 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 och 6–11 §§, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1–6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 5 kap. 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 prövas 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 utvisningen 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 §§.

Prop. 1990/91:118
Bilaga 2

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.

Prop. 1990/91: 118
Bilaga 2

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 befordringsanstalt 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 (1989:350) 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.

Sammanställning av remissyttranden över terroristlagstiftningskommitténs betänkande

Prop. 1990/91:118
Bilaga 3

1. Remissinstanserna

Efter sedvanligt remissförfarande har yttrande över betänkandet avgivits av

Justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), domstolsverket, Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, Stockholms tingsrätt, överbefälhavaren, ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), statens invandrarverk, rikspolisstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Kristianstads län, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, regeringsrättens ledamöter, riksdagens ombudsmän, Sveriges advokatsamfund, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen och Svenska flyktingrådet.

Svenska sektionen av Amnesty International, Medborgarrättsrörelsen och Svenska Röda Korset har avstått från att avge yttrande.

En skrivelse från Amnesty International, UK, har tillförts ärendet.

2. Behövs en särskild terroristlagstiftning?

Kommittén anser att Sverige även i fortsättningen måste ha möjlighet att avlägsna sådana utlänningar ur landet som på goda grunder bedöms representera en fara för terrorhandlingar. Kommittén anser också att det inte är möjligt att tillgodose detta intresse genom att enbart lita till den vanliga utlänningslagstiftningens nuvarande regler. Kommittén lägger därför fram ett förslag till ny terroristlag.

Kommitténs förslag till terroristlagstiftning har *tillstyrkts* eller i huvudsak lämnats utan erinran av en *majoritet av remissinstanserna*. *Regeringsrättens ledamöter* har begränsat sitt yttrande till frågor om inskränkningar och villkor samt rättsprövning. *DO* och *Svenska Flyktingrådet* avvisar en särskild terroristlagstiftning. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* är kritisk mot den föreslagna utformningen på flera punkter men har ingen invändning mot att det i svensk lag finns regler om utvisning av en presumtiv terrorist under förutsättning att utlänningslagens regler om s. k. politiska verkställighetshinder är tillämpliga.

JK anför:

Flera åtgärder föreslås för att bemöta den kritik som bland annat riktats mot reglerna om kommunarrest. Den uppmärksamhet som dessa regler rönt på senare år torde främst bero på att en grupp kurder tillhörande organisationen PKK varit föremål för restriktioner enligt dessa regler sedan 1984. Den långa varaktighet som dessa inskränkningar kommit att få – vilket förmodligen inte förutsetts när reglerna infördes – visar en svaghet i det nuvarande regelsystemet. Det visar också på de stora svårigheter som den praktiska tillämpningen av dessa regler ständigt innebär.

Jag noterar med tillfredsställelse att kommittén förslår särskilda regler i syfte att säkerställa att dessa inskränkningar inte skall bli mera omfattande än som är nödvändigt. Reglerna om tidsbegränsning och omprövning innebär en klar förbättring jämfört med nu gällande ordning.

RÅ anser att ett grundläggande krav är att staten — så långt det är möjligt och inom givna ramar för internationella åtaganden och grundlag — tillhandahåller en lagstiftning som i görligaste mån hindrar att våldsdåd begås i landet. *RÅ* delar kommitténs uppfattning att det inte är nödvändigt att genomföra några genomgripande förändringar av nuvarande regler. *RÅ* framhåller emellertid att avvägningen mellan rättstrygghet för medborgarna och kravet på rättssäkerhet måste finnas i förgrunden vid utarbetande av denna typ av lagstiftning.

Svea hovrätt anser att kommittén väl redogjort för bakgrunden till den föreslagna lagstiftningen och de grannliga intresseöverväganden som måste göras. Hovrätten ansluter sig också i de flesta delar till kommitténs förslag.

Stockholms tingsrätt finner förslagen som berör tingsrättens verksamhetsområde väl motiverade och väl utformade och har ej någon erinran mot övriga delar av betänkandet.

Överbefälhavaren framhåller:

Överbefälhavaren tillstyrker kommitténs förslag till ny reglering av terroristlagstiftningen. Detta gäller särskilt förslaget om att det s. k. organisationsrequisitet tas bort samt att lagens tillämpningsområde utvidgas så att även risken för terroraktioner utomlands kan beaktas.

DO, som i och för sig anser att kommitténs förslag är välgjort och genomtänkt samt i stort sett bör kunna läggas till grund för lagstiftning, är principiellt avvisande till lagstiftning mot terrorism och anför:

Nu gällande terroristlag har åtminstone två särdrag, som gör den obehaglig och vilka inte skulle godtas i vanliga rättsliga sammanhang. För det första är den etniskt diskriminerande i det den vänder sig enbart mot utländska medborgare. För det andra sätter den vanliga rättsprinciper ur spel i det den tillåter att drastiska, om skarpa sanktioner minnande, åtgärder riktas mot människor, vilka inte övertygats om något brott eller annan förkastlig handling eller beträffande vilka vanligt straffrättskipning satts ur spel.

I betänkandet utprepar det ofta framförda påståendet, att terrorismen ”under de senaste decennierna utvecklats till ett allvarligt internationellt problem...”. Naturligtvis är det allvarligt, att oskyldiga människor helt utanför den konflikt, som det gäller, skall drabbas av våld eller hot om våld, men dessa händelser uppmärksammas i massmedia och av opinionen på ett sätt som inte alls står i proportion till deras frekvens. En sådan uppmärksamhet är i regel terroristernas syfte. De lidanden och skador, som vållas är dock trots allvaret begränsade jämfört med vad som under samma tid orsakas genom vanlig brottslighet eller exempelvis trafikolyckor, väpnade konflikter eller statsdirigerad eller på annat sätt av regimer initierad terror. Inte heller är det helt riktigt att beskriva terror och terrorism som en modern företeelse. Den har blossat upp då och då under olika tidevarv. Man kan erinra sig anarkisternas våldsdåd före första världskriget eller dem som begicks av nazister och fascister efter detsamma.

Det är då knappast överraskande att terroristlagstiftningen under de snart tjugo år, som en sådan funnits i Sverige använts i ytterst få fall och rent praktiskt givit ett än magrare utbyte. — I många av fallen — troligtvis de flesta — har utredningen varit av beskaffenhet att mycket väl ha kunnat

läggas till grund för åtal och fällande domar på fullbordade grova brott eller förberedelse eller stämplig därtill. I några av fallen kvarstår tvivlet huruvida terroristpresumtionen verkligen hade den bärighet, att utvisningsbeslutet i efterhand framstår som riktigt eller ofrånkomligt. Man frågar sig m. a. o. hur många av de verkställda besluten, som skulle ha kunnat återkallas, om den de rörde blivit kvar i landet. I den mån det finns några fall, där terroristpresumtionen var tillräckligt övertygande, men vilka inte kunnat handläggas i den för brottmål stadgade ordningen, så hade avvisning eller utvisning enligt utlänningslagens bestämmelser kunna tillgripas, låt vara att dessa då krävt en smärre översyn. Jag återkommer till den frågan och kommitténs överväganden i anslutning till den.

Sammanfattningsvis anser jag, att terroristlagstiftningen från början framstod, som onödigt och mer skadligt än nyttigt samt, att under de år den med företagna ändringar ägt bestånd intet inträffat, som föranlett mig till en annan bedömning.

DO tillägger:

Enligt utlänningslagen 4 kap. 11 § får regeringen utvisa en utlänning eller besluta om olika inskränkningar eller villkor för att kunna kontrollera honom, när det behövs av hänsyn till rikets säkerhet. Kommittén menar, att flertalet terroristbrott inte är brott mot rikets säkerhet och att lagrummet därför inte alltid kan användas mot den som befars kunna begå terrordåd. Med nuvarande skrivning av lagrummet har kommittén rätt. Det är emellertid enligt min mening en brist, att man inte övervägt en ändring 4 kap. 11 § hellre än tillskapandet av en speciell utvisning för terrorister.

Det är ju en gammal föreställning, att en stat kan utvisa en utlänning om detta bedömes som önskvärt inte bara med hänsyn till rikets säkerhet utan därför att det ligger i statens intresse. I svensk utlänningslagstiftning har det således funnits en bestämmelse om s. k. politisk utvisning ända sedan 1914. – Det fanns emellertid inte något exempel på att bestämmelsen skulle ha använts på flera årtionden, när diskussionen om införandet av 1973 års terroristlagstiftning fördes. Några menade, och jag menar än, att det skulle ha varit bättre att efter en eventuell översyn göra bruk av institutet politisk utvisning i stället för att införa lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s. k. terroristlagen (SFS 1973:162). Så blev det inte och därmed förlorade den s. k. politiska utvisningen i betydelse. Det har därför varit tal om att helt avskaffa denna möjlighet till utvisning och särskilt i samband med att terroristbestämmelserna togs in i utlänningslagen 1976. Man ansåg emellertid, att terroristlagen inte direkt tog sikte på fall av hot mot rikets säkerhet och att regeringen därför borde ha kvar en möjlighet att tillgripa politisk utvisning särskilt i tider av skärpta förhållanden, se prop. 1975/76:18 s 156. Politisk utvisning har därför överlevt i utlänningslagen men med nuvarande i förhållande till tidigare starkt beskurna skick i det dess användningsområde inskränkts till fall av hot mot rikets säkerhet under det att den mer allmänt hållna hänvisningen till ”statens intresse” togs bort i lagstiftningsomgången 1975–76.

Jag menar att man nu med lätthet kunnat återinföra denna utvisningsgrund eventuellt med en stringentare formulering och på så vis kunna slippa en särskilt utvisning av presumtiva terrorister. Straffprocessen och en i detta hänseende restaturerad utlänningslag skulle ha varit tillfyllest. Jag förslår, att man väljer den utvägen.

Statens invandrarverk, som till fullo delar kommitténs uppfattning att det måste finnas möjlighet att från landet avlägsna presumtiva terrorister, menar också att den reglering som kommittén föreslår – förutom att i formellt och språkligt hänseende motsvara högt ställda krav – på ett lyckat sätt balanserar de intressen som gör sig gällande i sammanhanget.

Rikspolisstyrelsen (SÄK) anser att kommittén på ett förtjänstfullt sätt redogjort för gällande ordning och genomlyst de olika frågeställningar som hänger samman med bekämpandet av terrorism.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför:

Länsstyrelsen anser att kommitténs förslag till ändringar i lagstiftningen är väl motiverade och väl avvägda. De undanröjer flertalet av de anledningar till kritik som framförts i tidigare sammanhang. Forfarande kvarstår med viss modifiering bestämmelserna om kommunarrest och speciella tvångsmedel gällande utländska medborgare. Dessa bestämmelser saknar motsvarighet i flertalet övriga länder. Länsstyrelsen finner ändå inte skäl att nu ändra bestämmelserna utöver vad kommittén föreslagit. Ytterligare ändringar kommer sannolikt att aktualiseras i samband med strävandena till harmonisering av lagstiftningen inom EG inför 1993.

Länsstyrelsen i Kristianstads län framhåller:

Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning att vi i Sverige måste vidta åtgärder mot terrorism på en rad områden för att motverka inte bara att terrordåd utförs här utan också att Sverige inte betraktas som ett land där internationella terrorister och terrorgrupper kan finna en fristad eller ha en bas för fortsatt verksamhet. Den svenska lagstiftningen måste därför vara anpassad så att den tillgodoser både vårt nationella skyddsintresse och det internationella skyddsintresse som Sverige bör upprätthålla som ett av flera länder i ett internationellt samarbete mot terrorism.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anser att den nu gällande ordningen inte står i överensstämmelse med internationella konventioner och svensk grundlag.

Svenska flyktingrådet anser att kommittén inte framlagt förslag som på något väsentligt sätt rättar till de allvarliga brister som rådet anser finnas i nuvarande lagstiftning, utan att föreslagna ändringar i stället förvärrar det hot mot normal rättssäkerhet som lagen redan utgör. Rådet menar också att det inte kan godtas att en lagstiftning av denna typ riktas speciellt mot utländska medborgare.

3. Terroristbestämmelsernas lagtekniska placering

Kommittén föreslår att bestämmelserna om avlägsnande av presumtiva terrorister och särskilda tvångsmedel behålls i en *särskild lag*.

Endast några remissinstanser yttrar sig särskilt i denna fråga. *Statens invandrarverk* anser att det är en klar fördel att bestämmelserna återigen samlas i en lag. *DO*, som i och för sig anser att särskilda terroristbestämmelser är onödiga, uttalar följande:

Skall man nu ha en särskild terroristlagstiftning, så är det utmärkt att den urskiljes från utlänningslagen, där den med en tillspetsad formulering hör lika lite hemma, som reglerna om väpnat rån skulle göra det i köplagen.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att en särskild lag blir svåröverskådlig, eftersom hänvisningar samtidigt måste göras till bestämmelser i utlänningslagen. Fakulteten tillägger:

Ett motiv som anförts för att regler om avlägsnande av terrorister skall finnas i en särskild lag, har varit att bestämmelserna härom gjort utlänningslagstiftningen komplicerad (SOU 1988:1 s. 186). Nu var det inte de s.k. terroristbestämmelserna som gjorde den tidigare utlänningslagen svåröverskådlig, utan i första hand den generella uppbyggnaden av den gamla lagen. En regel om utvisning av terrorister kan fogas till 1989 års utlänningslag utan att denna i något avseende förlorar i klarhet.

4. Lagstiftningens grundläggande konstruktion

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 utlänningslagstiftning 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 utlänningslagstiftningens föregående verksamhet eller i övrigt, föreligga fara för att han själv här i riket medverkar till sådana handlingar (*det personliga rekvisitet*).

Kommittén föreslår att organisationsrekvisitet utmönstras ur terroristlagstiftningen och att nuvarande bestämmelser om *avvisning* av en presumtiv terrorist upphävs. Frågan om avvisning i sådana fall skall i stället bedömas enligt utlänningslagen. Kommittén förordar att grunden för *utvisning* av en presumtiv terrorist i huvudsak kommer att sammanfalla med det personliga rekvisitet i den utformning som det har enligt 1989 års terroristlag. Enligt kommittén skall även en risk för *terroristhandlingar utanför Sverige* beaktas vid bedömningen av en eventuell utvisning, om det inte är fråga om övervägande politiska brott.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran.

RÅ ställer sig bakom kommitténs förslag att utmönstra organisationsrekvisitet samt avvisningsinstitutet ur terroristlagstiftningen. *RÅ* ansluter sig även till kommitténs förslag beträffande det personliga rekvisitet, men har synpunkter på den föreslagna utformningen av § 1 och anför:

En möjlighet att besluta om utvisning om detta är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet skulle inte strida mot 1951 års Genevekonvention, där undantag finns från förbudet om utvisning på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen (art. 32 i konven-

tionen). Det kan befaras att terroristverksamheten söker sig nya vägar som vi i dag inte kan överblicka. Även detta förhållande talar för att det kan vara av värde att ha en mer allmänt hållen regel. Kommittén har förordat en annan lösning. Om den principlösningen godtas, finns enligt min mening anledning att i någon mån utöka omfattningen av regelns tillämpningsområde. Kommittén har i förslaget begränsat de gärningar som nämns i 1 § 1 st. 2. till sådana gärningar som består av någon form av våldsbrott. Som exempel nämner kommittén att rån omfattas av regleringen, om avsikten är att åtkomna penningmedel skall användas för politiska syften. Man har däremot uteslutit t. ex. narkotikabrottslighet (s. 274). Det kan – som kommittén nämner – antas att grövre former av narkotikabrottslighet används som ett led i att finansiera terroristverksamhet. Något skäl att göra skillnad mellan det av kommittén nämnda rånfallet och narkotikabrottslighet finns inte enligt min mening. Det vore därför rimligt att båda dessa typer av brottslighet kunde omfattas av lagen.

Jag är tveksam till om det är nödvändigt att införa den föreslagna regeln i 1 § 2 st. Kommittén pekar på att det för närvarande otvivelaktigt finns en risk för en utveckling där medlemmar av internationella terroristorganisationer kan räkna med att finna en fristad under förutsättning att de inte planerar terrordåd i Sverige. Vidare konstateras att det i förslaget uttryckligen sägs att en "brottslig gärning" skall kunna befaras för att terroristbestämmelserna skall bli tillämpliga och att denna precisering inte är oviktig från de aktuella synpunkterna (s. 200 f). Enligt 2 kap. 7 § brottsbalken skall man vid tillämpningen av svensk straffrätt iaktta de begränsningar som följer av "allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller, enligt vad därom är särskilt stadgat, av överenskommelse med främmande makt", vilket också kan vara av betydelse i sammanhanget. Kommittén menar vidare att räckvidden av den föreslagna begränsningen till "brottslig gärning" är något osäker i avsaknad av svensk rättspraxis på området (s. 202). Mot bakgrund av vad som nyss nämnts och då tillämpningen av terroristlagstiftningen ligger i regeringens hand och bestämmelserna enligt specialmotiveringen till 1 § skall vara fakultativa finns enligt min mening inte vägande skäl för att införa den föreslagna regeln i 1 § 2 st.

Domstolsverket har ingen erinran mot att organisationsrekvisitet tas bort och att terrordåd utanför Sverige beaktas. Enligt domstolsverket bör det personliga rekvisitet inte vara alltför preciserat, eftersom man då uttryckligen utpekar någon som presumtiv terrorist och därmed kan få svårigheter att över huvud taget verkställa utvisningsbeslutet.

Svenska flyktingrådet finner förslagen i denna del oacceptabla, eftersom definitionen av en presumtiv terrorist enligt rådet därmed blir oprecis. Flyktingrådet anser att även om politiska gärningar utomlands utesluts är risken uppenbar att aktivitet i en befrielseorganisation i tredje världen kan räknas som terrorism.

Kammarrätten i Jönköping anser att undantagsregeln om politiska brott bör utgå och anför:

Kammarrätten delar kommitténs uppfattning att även risk för terroraktioner utomlands skall kunna beaktas vid lagens tillämpning. Kommittén anser att deltagande i befrielseörelser, organiserade uppror och liknande, s. k. absolut-politiska brott, bör undantas från tillämpningsområdet. I författningsförslaget formuleras undantaget (1 § sista stycket) så att "första stycket 2 inte gäller i fråga om en sådan gärning i annan stat som har

övervägande karaktär av politiskt brott.” Enligt kammarrättens mening måste utgångspunkten vara att all terrorism skall bekämpas. Lagen måste kunna tillämpas även i de fall befrielseörelser tillgriper terrormetoder. En ytterligare nackdel med den föreslagna undantagsregeln är att flertalet terrordåd torde utgöra led i en verksamhet med politiska mål — hur utopiska dessa än må vara. Varje presumtiv terrorist med annan stat som mål skulle därför med visst fog kunna hävda att undantaget är tillämpligt på honom. Undantagsregeln bör därför utgå. Om det av särskilda politiska skäl anses påkallat att undanta någon från tillämpningen av lagen, torde regeringen kunna avstå från att använda den.

Länsstyrelsen i Kristianstads län tillstyrker förslagen i detta avsnitt men gör följande tillägg:

Det är från flera utgångspunkter inte lämpligt att ”stämpla” en utlänning som presumtiv terrorist. I den mån utlänningen *avvisas* med stöd av utlänningslagen därför att han kan antas komma att begå brott i Sverige kommer enligt kommittén en sådan stämpling inte att ske. Länsstyrelsen ser detta som en fördel. I utvisningsfallen kan detta emellertid inte undvikas. Rättssäkerhetsskäl talar här för att ett personligt rekvisit ställs upp. Länsstyrelsen delar därvid den uppfattning som kommittén gett uttryck för att de nuvarande reglerna i terroristlagen läggs till grund för utformningen av rekvisitet.

Med de förändringar av organisationsrekvisitet och det personliga rekvisitet som kommittén föreslår konstaterar länsstyrelsen att den svenska lagstiftningen också kommer att omfatta utländsk nationell terrorism. Förändringen är som länsstyrelsen ser det inte betydelsefull bara från principiella synpunkter utan också som en signal till den polisiära säkerhetstjänsten att utvidga och fördjupa sin bevaknings- och uppföljningsverksamhet beträffande sådana utlämningar och organisationer. Antalet ”intressanta objekt” för säkerhetspolisen torde öka inte endast i marginell omfattning.

Begreppet ”politiskt brott” kan tyckas vara svepande och inte tillräckligt preciserat. Man kan också ifrågasätta om detta begrepp som det tolkas i annan lagstiftning i dag är direkt överförbart till terroristlagstiftningen. Med hänsyn till att det är regeringen som skall tolka och avgöra denna fråga torde emellertid inte någon närmare precisering vara behövlig eller ens lämplig. Det förefaller länsstyrelsen både rimligt och angeläget att staten Sverige förbehåller sig ett visst handlingsutrymme på detta område.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen har synpunkter på förutsättningarna för utvisning och anför:

Då eventuellt beslut om utvisning av utlänning med tillämpning av denna del av lagstiftningen omedelbart kommer att innebära ett allvarligt ingrepp i den berörda personens möjligheter att i framtiden leva ett normalt liv, är avdelningen av den uppfattningen att rekvisiten i denna delen bör vara mer handfasta. En möjlig väg att gå är att utlänningen ifråga redan skall ha begått eller medverkat till eller planerat utföra brottslig gärning av art som anges i paragrafen. I vart fall bör det föreligga sannolika skäl för att personen vidtagit dessa handlingar tidigare för att grund skall föreligga för att anse att han kommer att begå handlingarna i framtiden. Avdelningens ståndpunkt i denna del grundar sig på principen att de som omfattas av

5. Inskränkningar och villkor när ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas

Om ett beslut angående avvisning eller utvisning inte kan verkställas, får regeringen föreskriva *inskränkningar och villkor* i fråga om utlänningsens 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).

Kommittén föreslår att regeringen även i fortsättningen, i samband med inhibering av ett beslut om avlägsnande ur riket av en presumtiv terrorist, skall kunna föreskriva inskränkningar och villkor för utlänningsens fortsatta vistelse här i landet. Liksom nu skall ett sådant beslut föregås av *förhandling* i saken inför domstol. Kommittén föreslår vidare att beslut om inskränkningar och villkor endast skall gälla under *tre år*. Om föreskrifter skall kunna meddelas även för tiden därefter, skall en *påtaglig risk* föreligga för terroraktioner från utlänningsens sida.

I de nu angivna frågorna har flertalet remissinstanser yttrat sig. En *majoritet* anser att bestämmelserna om inskränkningar och villkor *bör behållas*. Skilda synpunkter har framförts beträffande den föreslagna treårs-regeln och förutsättningarna att efter den tiden bibehålla meddelade föreskrifter.

JK är i princip positiv till förslaget med treårs-regeln men är tveksam till tanken på att en domstol skall svara för omprövningen. *JK* anför vidare:

Kommittén har berört de problem som kan uppstå för tingsrätten att få ett fullgott bedömningsunderlag i dessa ärenden. Frågor kan exempelvis uppkomma som rör rent utrikes- eller säkerhetspolitiska bedömningar. Kommitténs överväganden hur dessa problem skall bemästras är inte övertygande. *Jag* anser att frågan bör prövas ytterligare.

Riksåklagaren hänvisar inledningsvis i dessa frågor till yttrande i underremiss från *överåklagaren i Stockholm*:

De särskilda inskränkningar i rörelsefriheten och andra kontroll- och övervakningsåtgärder som kan aktualiseras i fall där ett avlägsnandebeslut inte får verkställas är som *jag* ser det en nödvändig konsekvens av att man tillåter personer som kan befaras föröva terroristbrott att kvarstanna i landet. Bestämmelserna om föreskrifter och tvångsmedel måste vägas mot att det här generellt sett är fråga om synnerligen farliga personer som egentligen inte alls borde få vistas inom riket. De principer som eljest tillämpas i fråga om lika behandling av svenska och utländska medborgare m. m. kan här inte anses göra sig gällande med någon särskild tyngd. Det är svårt att överblicka konsekvenserna av de inskränkningar av de gällande tvångsmedelsbestämmelserna som kommittén föreslår. Den föreslagna treårsgränsen kan medföra en avsevärd försämring av kontrollmöjligheterna med tanke på svårigheterna att beträffande personer som är medvetna om att de står under särskild bevakning påvisa sådana nya omständigheter som uppfyller beviskravet på "påtaglig risk" för terroraktioner. I realiteten

skulle det kunna innebära att en utländsk terroristorganisation med en karenstid av endast tre år skulle kunna etablera verksamhet i Sverige som därefter inte löper någon större risk att störas av de särskilda tvångsmedelsbestämmelserna.

RA tillägger:

Enligt den föreslagna regeln i 14 § måste det föreligga en "påtaglig risk" för vissa angivna brott för att utlänningen skall få underkastas inskränkningar eller villkor efter treårsfristens utgång. Detta innebär att det torde föreligga stränga krav på bevisningen om de nya indikationer som enligt kommittén måste ha framkommit efter det ursprungliga beslutet (s. 214). Jag föreställer mig att det i många fall kan bli svårt att uppnå kravet på bevisning i nu angivet hänseende trots att det är uppenbart att ett beslut enligt 11 § skulle behöva utsträckas efter treårsfristens utgång. Mot denna bakgrund anser jag att formuleringen "påtaglig risk" ställer beviskravet alltför högt.

Kammarrätten i Jönköping anser att kommittén väl motiverat behovet av regler om inskränkningar och villkor. Kammarrätten fortsätter:

Kammarrätten delar sålunda kommitténs uppfattning att behov föreligger av frihetsinskränkande föreskrifter (och tvångsmedel i spaningssyfte) och att en obligatorisk omprövning skall ske efter tre år. Omprövningen förutsätter att grunden för utvisningsbeslutet alltjämt består. Det är vid sådant förhållande inte sakligt befogat att — såsom kommittén föreslår — för bestämmelsernas tillämpning uppställa ett högre beviskrav i fråga om risken för deltagande i terroraktioner.

DO anser att "vistelseinskränkning" i princip bör avskaffas och anför:

Det institut, som med en missvisande term kommit att benämnas "kommunarrest" har inspirerat många missförstånd och mycken kritik. Man kan t.o.m. tala om en politisk belastning. Kritiken bygger ingalunda enbart på missförstånden utan står på egna ben ur såväl medmänsklig som rättslig synpunkt. Institutet förefaller dessutom föråldrat ur spanings- eller kontrollteknisk synpunkt. Vill man veta var en person befinner sig vid en viss tidpunkt, så är anmälningsplikt ett bra instrument, som inte förutsätter att den plikten alltid fullgöres i samma polisdistrikt. Inte heller kan man nuförtiden hindra människor från effektiv kommunikation med varandra genom att hålla dem i skilda kommuner. Det är kanske lättare många gånger att kartlägga kontakterna om de som är under observation kan träffas! Ja, så har jag hört erfarna polismän i Sverige och utomlands resonera.

Länsstyrelsen i Kristianstads län uttalar:

Enligt länsstyrelsens bedömning kan vi i Sverige inte helt avstå från sådana åtgärder. Det gäller här ett fåtal utlänningar som har bedömts vara presumtiva terrorister och som därför utvisats från Sverige men ändå av humanitära eller asylpolitiska skäl tillåts stanna kvar i landet. I den avvägning som då görs måste våra egna — och internationella — skyddsintressen få ta överhand. Risken för att en sådan "avslöjad" presumtiv terrorist fortsätter sin terroristiska verksamhet torde emellertid avklinga efter en viss tid. Att tidsbegränsa föreskrifternas giltighet med möjlighet till för-

längning förefaller därför vara väl motiverat. Länsstyrelsen tillstyrker således förslaget.

Prop. 1990/91: 118
Bilaga 3

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att kommittén inte redovisat några övertygande skäl för att reglerna om inskränkningar i en utlännings rörelsefrihet skall bestå.

Sveriges advokatsamfund anför:

Samfundet accepterar bestämmelsen om anmälningsskyldighet, men anser att den s. k. kommunarresten helt skall avskaffas. Att under avsevärd tid ålägga en utlänning en sådan frihetsinskränkning till och med när en kommande verkställighet av ett utvisningsbeslut inte rimligen kan förväntas, strider mot vedertagna rättsprinciper särskilt som det inte gjorts sannolikt, att kommunarresten verkligen är ett effektivt medel att förhindra terroraktioner. Den liberala svenska utlänningspolitiken är enligt samfundet ej skäl nog att Sverige som ensamt land skall ha omfattande särregler för utlännningar.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anser det tvacksamt om bestämmelserna om den s. k. kommunarresten över huvud taget är godtagbar i en rättsstat, i vart fall om de skall gälla utan fastställd tidsbegränsning. Om dessa bestämmelser skall finnas kvar, anser avdelningen med hänvisning till 2 kap. 9§ regeringsformen att beslutet att tillämpa dem redan från början skall fattas av domstol.

Svenska flyktingrådet anser att treårsregeln och rekvisitet "påtaglig risk" är helt otillräckliga som förstärkningar av rättssäkerheten. Flyktingrådet ifrågasätter om "kommunarrest" verkligen kan vara ett effektivt medel för att förebygga terrorisdåd och hänvisar till svårigheten att övervaka efterlevnaden.

Amnesty International, UK, anser att restriktioner i fråga om en persons rörelsefrihet alltid måste betraktas som ett frihetsberövande. Enligt Amnesty strider förslaget i denna del mot bl. a. den rätt till överprövning, som slås fast i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, även om ett beslut i fråga om sådana restriktioner får en begränsad giltighet.

6. 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*, *kroppsvsitation* 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 terrorisdåd; för telefonavlyssning och liknande åtgärder krävs *synnerliga skäl*. Någon konkret brottsmisstanke behöver emellertid inte finnas.

Kommittén anser att bestämmelserna bör finnas kvar men föreslår följande förändringar.

Tvångsmedelsbestämmelsernas tillämplighet skall vara *beroende av att regeringen förordnar* härom. En förutsättning för att i det särskilda fallet tillgripa tvångsmedel skall vara att åtgärden bedöms ha betydelse för att uttröna om en organisation eller grupp planlägger eller förbereder en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften och för vilket *minimistraflet är fängelse i två år*. Befogenheten att använda tvångsmedel bör tidsbegränsas till att gälla under *tre år* räknat från dagen för utvisningsbeslutet. Förlängning skall kunna ske, om det finns en *påtaglig risk* för terrordåd.

Av de remissinstanser som särskilt yttrat sig i dessa frågor har *JK, RÅ, Kamrarrätten i Jönköping* och *länsstyrelsen i Kristianstads län* uttalat sig för att tvångsmedelsbestämmelserna behålls. *DO, Sveriges advokatsamfund* och *Svenska Flyktingrådet* anser att bestämmelserna skall avskaffas.

JK framhåller att terroristlagstiftningens regler om tvångsmedel avviker från de rättssäkerhetskrav som av tradition har brukat upprätthållas i vårt land. *JK* anser dock att detta undantag kan accepteras eftersom reglerna riktar sig mot en grupp personer som representerar en fara och som endast av humanitära skäl tillåts stanna här. *JK* har därför ingen erinran mot den föreslagna regleringen och menar att beslut om tvångsmedel enligt denna lagstiftning med de nya rekvisit som nu föreslås endast lär komma i fråga i undantagsfall.

RÅ är tveksam till de förändringar som föreslås i 18 och 19 §§ samt anför:

Att behöva avvakta att regeringen beslutar i frågan kan på ett avgörande sätt fördröja handläggningen. Att inskränka bruket av tvångsmedel till synnerligen allvarliga fall inger betänkligheter —. Men hänsyn till att terroristernas verksamhet typiskt sett torde vara tämligen mångfacetterad blir den föreslagna inskränkningen svår att överblicka. Något vägande skäl för den föreslagna ordningen har inte givits.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anför:

Kommitténs förslag innebär en begränsning av nu gällande möjligheter för polisen att vidta vissa tvångsåtgärder mot de av regeringen förklarade presumtiva terroristerna. En redovisning av erfarenheterna av nuvarande regler saknas. Det torde emellertid förhålla sig så att det i första hand är reglerna om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning som i praktiken är polisens viktigaste spaningsverktyg. Här gäller redan i dag ett krav på att domstolen prövar frågan och att synnerliga skäl måste föreligga. Såvitt avser teleavlyssning och teleövervakning kan man därför anta att det i praktiken inte kommer att i sak innebära någon större förändring. Annorlunda är det däremot med polisens möjlighet att underkasta utläningen husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Eftersom det inte har redovisats någon erfarenhet av dessa specifika åtgärder är det svårt att ta ställning till den inskränkning som nu föreslås. Men möjligen är det t. o. m. så att dessa regler inte använts överhuvudtaget. Länsstyrelsen har emellertid därmed inte ställt sig bakom tanken på att dessa sistnämnda tvångsåtgärder kan avvaras.

Sveriges advokatsamfundet kan inte godta användning av tvångsmedel vid sidan av regler som finns vid misstanke om brott. Inte heller *juridiska*

fakulteten vid Lunds universitet och Svenska flyktingrådet kan acceptera de särskilda reglerna om tvångsmedel och menar att den föreslagna regleringen är diskriminerande. Svenska flyktingrådet hänvisar också till den genomgång av lagstiftningen som kommittén låtit göra, varvid flyktingrådet konstaterar att endast Jugoslavien har motsvarande regler. Juridiska fakulteten uttalar vidare:

Några övertygande skäl för användning av tvångsmedel har överhuvudtaget inte redovisats. Skall en särskild lagstiftning utfärdas för att bekämpa terrorism bör den göras generellt tillämplig och även omfatta svenska medborgare. Det finns nämligen en risk för att blotta existensen av terroristlagstiftningen bidrar till främlingsfientliga strömningar. — För en generell tillämpning av regler om tvångsmedel talat det förhållandet, att i några av de kända terroristärendena svenska medborgare varit involverade. —

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anser att tidigare begångna brottsliga handlingar, medverkande i sådana eller att det klart framgår av utredning m. m. att vederbörande utlänning planerar att vidta brottsliga handlingar, bör vara utgångspunkt när det gäller möjligheten att vidta tvångsåtgärder.

7. Beslutsorgan och förfaranderegler

7.1 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*. Kommittén föreslår att gällande ordning behålls. Därutöver föreslår kommittén att domstolen åläggs en *större utredningsskyldighet* och att utlänningen tillförsäkras rätt att i rimlig omfattning få *åberopa egen bevisning*. Vidare för kommittén fram det förslag från den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme som innebär att förhandling inte skall behöva hållas om ärendet är synnerligen brådskande.

JK har instämt i kommitténs förslag men har vissa synpunkter i fråga om domstolens roll:

I de ytterst ingripande beslut som fattas enligt denna lagstiftning synes det av rättssäkerhetsskäl värdefullt med en erfaren juristdomares bedömning. Inte minst den erfarenhet av bevisvärdering som ordföranden besitter borde, enligt min mening, utnyttjas. Det kan inte heller bortses ifrån att de domare som utnyttjas som ordförande i dessa ärenden med tiden får en övergripande kunskap och erfarenhet av terroristärenden som också borde tillvaratas.

Jag föreslår därför att de förslag som övervägts men avfärdats av kommittén — främst möjligheten att utforma en särskild remiss till domstolen där svar begärs på vissa specifika frågor — på nytt tas under övervägande. Regeringen skulle givetvis inte vara bunden av domstolens bedömningar.

RA accepterar att förhandling kan undvaras, om ärendet är synnerligen brådskande.

Domstolsverket ifrågasätter om det inte skulle vara en mer ändamålsenlig ordning om beslutanderätten i terroristärenden överfördes från regeringen till domstol. Enligt domstolsverket skulle ur rättssäkerhetssynpunkt denna ordning vara att föredra och därmed skulle också enligt verket regelsystemet uppfylla Sveriges internationella åtaganden samt de bestämmelser i regeringsformen som skyddar utlännningar. Domstolsverket har också vissa synpunkter på domstolens roll enligt kommitténs förslag och anför:

Tingsrätten har enligt kommitténs förslag tillagts en starkare ställning och en mera aktiv roll än tidigare vid den förhandling som normalt sett skall föregå ett regeringsbeslut om utvisning. Enligt domstolsverkets uppfattning är det emellertid en egendomlig ordning att förhandlingen skall äga rum inför en domstol som ges en aktiv roll vid förhandlingen utan att domstolen har något inflytande på hur ärendet slutligt skall bedömas. Om beslutanderätten i terroristärenden överfördes till domstol skulle även i detta avseende en mer tillfredsställande lösning uppnås. En tänkbar invändning mot förslaget om domstolsprövning av terroristärenden är att de aktuella fallen blir svårbedömda för domstolen, särskilt om utrikespolitiska bedömningar kommer in i bilden. Det finns dock möjligheter för domstolen att förordna sakkunnig eller till domstolen knyta expert som ledamot av rätten.

Svea hovrätt, majoriteten, anser att domstol (Stockholms tingsrätt) bör anförtros att pröva frågor om utvisning med rätt för utlänningen att få saken överprövad. Hovrätten har med hänvisning till art. 13 i International Covenant on Civil and Political Rights (FN-konventionen) samt till art. 1 i Protokoll nr 7 till Europakonventionen anfört följande:

Enligt båda konventionerna måste beslut om utvisning vara "in accordance with law". Hovrätten vill ifrågasätta om inte detta innebär något mer än att beslutet i och för sig måste vara lagligt grundat. Det torde inte räcka att exempelvis i lag endast ange att regeringen har befogenhet att utvisa utlänningar utan att också ange under vilka förutsättningar detta får ske. Lagstiftningen skulle eljest skapa rättsosäkerhet och på så sätt i vart fall strida mot andan i de båda konventionerna. Förutsättningarna för utvisning måste därför anges så exakt som är möjligt och tillämpas objektivt vid en eventuell prövning. Endast på så sätt skapas behövlig rättssäkerhet.

Enligt förslaget har förutsättningarna för utvisning angetts relativt noga och det är alltså gott. Men då det gäller tillämpningen bör allmän domstol, med dess speciella kompetens i och dagliga arbete med lagtolkning och bevisvärdering, ha bättre förutsättningar än regeringen – som förslaget räknar med – att väga statsintresse mot enskild mans behov av rättssäkerhet. Vid prövning enligt den föreslagna lagen kan exempelvis de allmänna reglerna om medverkan vid brott behöva tillämpas samt de objektiva omständigheterna vid s.k. relativt-politiska brott bedömas. Hovrätten anser det vara tveksamt om lagen kan tillämpas på det sätt som kommittén anför med början på s. 239 n som skäl till att regeringen skall besluta i dessa ärenden, nämligen: "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 terroristorganisation, som en befrielseörelse eller som något däremellan. En sådan fråga är av utrikespolitisk snarare än av rättslig art." Det kan ifrågasättas att en sådan

tillämpning — där utrikespolitiska hänsyn väger tyngre än vad en objektiv rättslig prövning leder fram till — är förenlig med de båda ovan angivna konventionernas krav på rättssäkerhet vid prövning av utvisning. De utrikespolitiska skälen kan dessutom tala för en domstolsprövning. Genom ett beslut i dessa ärenden läggs utanför regeringens kompetens besparas nämligen regeringen att komma i en kanske ömtålig förklaringsposition. Till detta kommer att regeringen av principiella skäl bör så litet som möjligt befatta sig med löpande ärenden, i varje fall sådana i vilka enskild mans rättssäkerhet ställs mot statsnytta.

Vidare har en utlänning som blir utvisad rätt enligt de båda konventionerna "to have his case reviewed". I detta avseende brister förslaget. Kommittén synes mena att Sverige i detta fall kan åberopa undantagsbestämmelserna i de båda artiklarna. Hovrätten betvivlar att detta låter sig göras generellt. I FN-konventionen görs undantag för fall "where compelling reasons of national security otherwise require" och i Europakonventionen sägs att utvisning kan verkställas innan en omprövning kommer till stånd när "such expulsion is necessary in the interests of public order or is grounded on reasons of national security". I exempelvis fall där utvisning sker enbart på den grunden att det kan befaras att utlänningen kommer att medverka i terroristhandlingar utanför Sveriges gränser torde Sverige inte alltid kunna hävda "national security" som skäl att vägra omprövning. Ännu mindre kan detta skäl åberopas i de fall då det förordnas om inhibition av verkställigheten. Det bör observeras att omprövningsrätten i konventionerna inte förutsätter att nya fakta eller omständigheter kan åberopas i ärendet.

— — —
Hovrätten föreslår att beslut — skall fattas av Stockholms tingsrätt, som redan nu har erfarenhet av dylika ärenden, med rätt till överprövning. Med hänsyn till dessa ärendens brådskande natur är hovrätten tveksam till om en sak av detta slag skall kunna föras ända upp till högsta domstolen. Dessutom kan det övervägas om inte redan rätten att föra den hovrätten bör villkoras av prövningstillstånd. Lämpligen bör ett jourssystem införas både vid Stockholms tingsrätt och i hovrätten.

Kammarrätten i Jönköping delar kommitténs mening att utvisningsbeslut i terroristärenden skall meddelas av regeringen men är av annan mening när det gäller förslaget att behålla ordningen med förhandling i domstol och anför:

En huvudprincip i svensk rättsordning är att den myndighet som skall besluta i ett ärende också håller den förhandling och gör den bevisupptagning som behövs. Inte minst rättssäkerhetsskäl talar för detta. Endast undantagsvis och om mycket starka skäl föreligger, bör de olika funktionerna skiljas åt. Beslutsfunktionen i terroristärenden tillkommer regeringen, och några övertygande skäl har inte anförts som gör att förhandlingen skall ombesörjas av domstol. Erforderlig sakkunskap att hålla förhandling av aktuellt slag finns inom regeringskansliet. De tjänstemän som där handlägger terroristärenden torde nämligen kunna förutsättas ha goda förutsättningar att allsidigt och opartiskt utreda de omständigheter som är av betydelse för den sakliga prövningen.

Som skäl mot att förlägga en förhandling till domstol kan även anföras följande. Utvisningsförfarandet i terroristärenden avviker under alla omständigheter från vad som gäller beträffande förfarandet vid allmän domstol. Sälunda föreslår kommittén inskränkning i parts rätt enligt rätte-

gångsbalken att få ta del av allt processmaterial. Detta innebär ett väsentligt, om än nödvändigt avsteg från de rättigheter som normalt tillkommer en part. Domstols medverkan kan då felaktigt uppfattas som om förfarandet uppfyller de rättssäkerhetskrav som gäller i en process vid allmän domstol. Härtill kommer att beslutet i utvisningsfrågan ytterst grundas på politiska skäl och att domstol inte bör medverka i en process som är av övervägande politisk natur.

Länsstyrelsen i Kristianstads län tillstyrkte vid remissbehandlingen av förslaget från den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme att förhandling bör hållas i regeringskansliet. Länsstyrelsen anför i föreliggande remissförfarande:

Länsstyrelsen vidhåller sin tidigare uppfattning att det närmast leder tanken fel för de inblandade då förhandlingen hålls inför domstol. Detta, att den "misstänkte" – och andra med honom – upplever förhandlingen som en process som syftar till att avgöra ärendet i sak, kan inte vara lämpligt.

När det däremot gäller inför vilken myndighet förhandlingen skall hållas kan länsstyrelsen naturligtvis acceptera en annan lösning än att förhandlingen hålls i regeringskansliet. Länsstyrelsen har emellertid inte något annat förslag i frågan.

Kommitténs förslag om beslutsordning innebär att polismyndigheten och statens invandrarverk kan besluta om avvisning av presumtiva terrorister, medan beslut om utvisning förbehålls regeringen. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* ifrågasätter om det finns tillräckliga skäl för denna särbehandling och fortsätter:

Principiellt kan ett beslut om utvisning av presumtiva terrorister lika väl meddelas av invandrarverket med möjlighet att överklaga beslutet till regeringen. Är det angeläget, att beslutet omedelbart skall kunna verkställas, kan införas regler av innebörd att beslutet om utvisning kan verkställas utan hinder av att det överklagas. För en sådan beslutsordning talar inte minst rättssäkerhetsaspekter. En viktig garanti för ett rättssäkert beslut är att prövningen kan äga rum i två instanser.

Sveriges advokatsamfund hävdar att förhandling i tingsrätt alltid skall äga rum innan regeringen prövar utvisning enligt terroristbestämmelserna men att regeringen skall göra de utrikes- och säkerhetspolitiska övervägandena.

7.2 Beslut om inskränkningar och villkor samt tvångsmedel

Kommittén föreslår att *regeringen* även i fortsättningen skall fatta beslut om inskränkningar och villkor för en utlännings fortsatta vistelse här i landet, om ett utvisningsbeslut i ett terroristärende inte kan verkställas. Ett sådant beslut skall dock enligt förslaget endast gälla i tre år. För fortsatt giltighet skall krävas beslut av *allmän domstol* efter ansökan av rikspolisstyrelsen. Domstolens beslut skall efter överklagande från utlännings eller rikspolisstyrelsens sida kunna överprövas i vanlig ordning.

Beträffande tvångsåtgärder i spaningssyfte föreslår kommittén samma ordning, vilket innebär att även det inledande beslutet att tvångsmedel får beslutas ankommer på *regeringen*. Regeringens beslut gäller i tre år. Under den tiden får *polismyndigheten* och *domstol* förordna om tvångsmedel, om inte utvisningsbeslutet hävs eller regeringen bedömer att tvångsmedel inte får tillgripas. Om en befogenhet att använda tvångsåtgärder för tiden därefter anses nödvändig måste enligt kommitténs förslag *domstol* meddela beslut om detta.

Domstolsverket anser att det ur rättssäkerhetssynpunkt är angeläget att allmän domstol i stället för regeringen beslutar om inskränkningar och villkor samt tvångsmedel såväl inledningsvis som efter viss tid. Enligt domstolsverket kan det emellertid diskuteras om dessa ärenden skall koncentreras till Stockholms tingsrätt eller om andra överväganden skall göras. Domstolsverket tillägger:

Då fråga uppkommer om att domstol skall besluta om inskränkningar, villkor och tvångsmedel har utlänningen i fråga levt i Sverige i tre år under kontroll och övervakning i många fall i viss kommun. Vid sådant förhållande synes det mer naturligt att låta den domstol avgöra målet inom vars domkrets utlänningen vistats (jfr 19 kap. 1 § tredje stycket RB). Vad gäller förfarandet vid förhandlingen synes oundvikligt att vissa undantag görs från de principer som normalt gäller.

Svea hovrätt, majoriteten, anser att domstol (Stockholms tingsrätt) bör anförtros att pröva frågor om inskränkningar och villkor samt tvångsmedel. Hovrätten tillägger:

Med den beslutsordning hovrätten förordar blir det naturligt för domstolen att också besluta om inhibition, inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i Sverige samt om tvångsmedel. Man slipper då den något konstalde ordningen att först regeringen och sedan, efter tre år, domstol beslutar om eventuella inskränkningar och villkor samt tvångsmedel. Hovrätten erinrar om justitirådet Bertil Bengtssons mening i det av kommitténs åberopade rättsfallet NJA 1989 s 131; han uppehöll sig vid det otillfredsställande i att döma till frihetsstraff på grund av en föreskrift, när domstolen saknar varje möjlighet att konstatera om föreskriften från början bort meddelas och om den alltjämt ter sig befogad.

Kammarrätten i Jönköping, majoriteten, avstyrker att domstol skall pröva beslut om inskränkningar och villkor samt tvångsmedel och anför:

— — — Kammarrätten delar inte uppfattningen att det är fråga om en helt ny typ av bedömning. Eftersom utvisningsbeslutet förutsätts alltjämt gälla, avser prövningen en person som fortfarande bedöms vara potentiell terrorist. Prövningen av utlänningens status i det hänseendet kan under inga förhållanden övervältras på en domstol. Kammarrätten vill med skärpa motsätta sig kommitténs resonemang i detta hänseende innebärande att domstolen inte skulle vara bunden av regeringens ställningstagande i utvisningsfrågan. Det kan inte bli tal om att domstol skall lägga utrikespolitiska värderingar till grund för sitt ställningstagande. Även tanken på att s. k. "utrikespolitisk expertis" skulle ingå i domstolen måste därför med bestämdhet avvisas.

Länsstyrelsen i Kristianstads län ifrågasätter om inte också det fortsatta beslutet om inskränkningar och villkor — ytterst — måste bli föremål för regeringens beslut.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anför:

Kommunarrest skall enligt utredningens majoritet beslutas av regeringen. Motivet härför är, att det skulle vara fråga om ett politiskt och inte ett rättvist beslut. Denna utgångspunkt är i sig tvivelaktig. Om åtgärden skall ses ur "individualpreventiv" synpunkt, dvs. om man vill förhindra att en viss utlänning begår ett politiskt våldsdåd därför att han kan misstänkas vara presumtiv terrorist, är det naturligtvis fråga om ett rättsligt beslut. Den rättstillämpande myndigheten har att avgöra, huruvida de i lagen angivna rekvisiten föreligger. Det förefaller också föga logiskt, att en domstol först efter tre år skall kunna ta ställning till frågan, som följaktligen efter denna tidsperiod förvandlats till en rättslig fråga.

Skall möjligheterna till kommunarrest kvarstå i den nya terroristlagstiftningen bör beslut härom därför meddelas av domstol i enlighet med de förutsättningar i övrigt, som angives i lagförslaget.

Regeringsrättens ledamöter delar kommitténs uppfattning att det är naturligt att regeringen i samband med ett utvisningsbeslut också meddelar inskränkningar och villkor, om utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Regeringsrättens ledamöter tillägger:

Annorlunda ter det sig dock när man redan i samband med ett utvisningsbeslut förutser att detta inte kommer att kunna verkställas inom överskådlig tid och att de föreskrifter och villkor som meddelas sannolikt kommer att gälla tills vidare. Det är i sådana fall inte givet att samma synsätt skall anläggas som beträffande den principiella frågan om utlänningen är önskvärd i landet. — De risker för kompetenskonflikter m. m. som kommittén anfört som skäl mot en domstolsprövning redan i samband med första beslutet synes inte vara av så väsentligt annan art att de inte skulle kunna bemästras på samma sätt som kommittén anfört beträffande domstolsbesluten efter treårsperioden. — Tre år måste sägas vara en lång tid för i administrativ ordning beslutade föreskrifter av detta ingripande slag. — Prövningen av detta slag av frågor bör ankomma på allmän domstol snarare än på förvaltningsdomstol.

Sveriges advokatsamfund anser att beslut om inskränkningar och villkor redan från början skall beslutas av domstol.

7.3 Omprövning av avlägsnandebeslut

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 avvsnings- eller utvisningsbeslutet samt förordnandet om inhibition skall prövas på nytt, när det finns skäl till detta. Kommitténs förslår att dessa bestämmelser behålls. För att säkerställa att ett behov av omprövning uppmärksammas anser kommittén att rikspolisstyrelsen skall åläggas att varje år till regeringen anmäla om det finns skäl att vidmakthålla beslutet om avlägsnande.

DO anser att omprövning bör ske regelbundet och utan att göras avhängigt av någon anmälan från rikspolisstyrelsen.

Prop. 1990/91:118
Bilaga 3

7.4 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.

Kommittén har inte ansett tillräckliga skäl föreligga för en isolerad lösning på det område som kommittén har haft att behandla.

Domstolsverket anser att rättsprövning skulle kunna vara ett alternativ om inte förslaget om domstolsprövning i första instans av terroristärenden vinner gehör. I vart fall anser man att en utvidgning av lagen om rättsprövning bör ske i fråga om beslut om inskränkningar och villkor.

Regeringsrättens ledamöter bedömer att rättsprövningsinstitutet inte lämpar sig för en överprövning av regeringens beslut i frågor av utrikespolitisk eller säkerhetspolitisk natur. En rättsprövning av själva utvisningsbeslutet kan därför, enligt ledamöterna, knappast bli meningsfull.

1 Förslag till

Lag om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

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

1. behövs 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 när fara föreligger för sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

2 § Beslut om utvisning meddelas av regeringen. Frågan tas upp på ansökan av rikspolisstyrelsen eller av regeringen självmant.

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller statens invandrarverk finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till rikspolisstyrelsen.

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

Om det finns skäl för det, skall yttrande inhämtas även från den tingsrätt som håller förhandlingen.

4 § Beslut om utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Förbudet meddelas för en 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 en överträdelse av förbudet kan medföra enligt 24 §.

5 § I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket, 5 § andra stycket och 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 ett 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 och om yttrande enligt 3 §.

Förhandlingen skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan tingsrätt.

Rikspolisstyrelsen skall vid förhandlingen vara utlännings motpart med uppgift att dels redogöra för omständigheterna i ärendet, dels lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen.

7 § Tingsrätten får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

De omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort skall noga utredas vid förhandlingen. Rikspolisstyrelsen skall ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i ärendet. Utlännen 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 utlännings får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans identitet är oklar. Om utlänningen är under sexton år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

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

9 § Om frågan om utvisning ännu inte har förts till regeringen, får rikspolisstyrelsen besluta att utlänningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut skall genast 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 om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (*inhibition*).

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

11 § Regeringen får besluta att utlänningen på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (*anmälningsplikt*), om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § första stycket 2, får regeringen också besluta att 19–22 §§ skall tillämpas på utlänningen.

Första stycket tillämpas också, om ett beslut om avvísning 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. Innan beslutet meddelas skall förhandling hållas. Om det finns skäl för det, skall även yttrande inhämtas enligt 3 §. Vid förhandlingen 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 § Om regeringen inte har förordnat om inhibition, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan ske. Rikspolisstyrelsen skall svara för verkställigheten. Regeringen får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten.

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underätta regeringen om detta. Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag får besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har prövat huruvida förordnande om inhibition skall meddelas.

Anmälningsskyldighet och tvångsmedel efter beslut av domstol

14 § Bedöms i fall som avses i 11 § 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 i 12 § angivna treårsfristen, får anmälningsskyldighet beslutas även för tid efter denna frists utgång. På motsvarande grunder får förordnas att 19–22 §§ skall tillämpas på 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 en viss tid, högst tre år räknat från den dag då beslutet skall börja tillämpas.

För förbandet vid rätten gäller, utom i de hänseenden som anges i fjärde stycket, vad som är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader.

Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken får inte tillgripas. Beträffande parts rätt att ta del av handlingar eller annat material i målet gäller de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100). Part har dock alltid rätt att ta del av beslut i målet. En skriftlig berättelse eller en uppteckning eller upptagning av berättelse som avses i 35 kap. 14 § rättegångsbalken får åberopas som bevis. Rättens beslut får grundas även på material som parten inte har haft rätt att ta del av.

15 § I de mål som avses i 14 § får rätten, om det finns skäl till det, besluta om anmälningsskyldighet eller förordna om tillämpning av 19–22 §§ för tiden till dess ärendet har avgjorts slutligt.

Rättens beslut i de mål som avses i 14 § gäller omedelbart, om inte något annat förordnas. Om ett tidigare meddelat beslut gäller då ärendet avgörs, 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 häva eller i för utlänningen förmånlig riktning ändra ett beslut som rätten har meddelat enligt 14 §. Styrelsen får också besluta om 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 domstolen har bestämt det enligt denna lag.

19 § Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, 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. Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera 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 telegrafförsändelser, brev, andra slutna handlingar eller paket som har ställts till utlänningen eller som avsänts från honom och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos posten, telegrafn, järnvägen eller annan befodringsanstalt.

I det tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till en befodringsanstalt, skall hållas kvar till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

21 § Det 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 beslut om tillstånd gäller omedelbart. 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 utföras endast av rätten, rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller 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 någon annan än rätten, rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en 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 hindrar eller försöker hindra verkställighet av ett beslut om utvisning enligt denna lag, eller
3. en utlänning som bryter mot anmälningsplikt som har beslutats enligt 11 eller 14 §§.

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

Om en utlänning under den tid då han står under åtal för brott enligt första stycket 3 fortsätter 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 upphåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om 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 första stycket inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

Övriga bestämmelser

25 § Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning enligt denna lag, får åtal inte utan regeringens medgivande väckas mot utlänningen 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 juli 1991, då lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlag) 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 anmälningsplikt enligt äldre bestämmelser, gäller dock beslutet härom, även om den i 12 § angivna

treårsfristen har gått till ända, intill utgången av december 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.

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 §§, rubriken närmast före 4 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) samt övergångsbestämmelserna till nämnda lag skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen 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 utlänningsens vistelseort, byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt.

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 (1991:000) om särskild kontroll av vissa utlännningar.

14 §

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

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

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningsen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningsen 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 §²

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

² Senaste lydelse 1990:523.

3. 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 avvissning eller utvisning.

3. 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 avvissning 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.

3 §³

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 avvissning eller utvisning och det

En utlänning under sexton år fås 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 avvissning 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.

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 avvissning eller utvisning. Meddelar invandrarverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvissning 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

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas

³ Senaste lydelse 1990:523.

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.

eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis.

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

En polismyndighets beslut om avvisning, statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning 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.

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,

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 en viss del av landet.

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,

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.

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.

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989, då utlänningslagen (1980:376) skall upphöra att gälla.

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

3. Om ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning har inletts före ikraftträdandet, tillämpas i det ärendet äldre bestämmelser i fråga om verkställigheten. För utlänningen 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 som där nämns motsvarande beslut eller föreskrift enligt äldre lag.

5. Vid tillämpning av 10 kap. 3§ 2 och 4§ likställs med beslut om utvisning eller föreskrift 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 juli 1991.

Härigenom föreskrivs att 41 och 43 §§ 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 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller hos allmän förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 41 § 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 avvísning enligt utlänningslagen (1989:529), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

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,

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

7. angående utvisning enligt lagen (1991:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar,

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

9. angående hemsändande av utlänningslag, utlänningslagen, 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,

¹ Lagen omtryckt 1983:487.

² Senaste lydelse 1990:55.

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

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

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

43³

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

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 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 avvisning 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.

Har rättshjälp beviljats i ärende vari beslutas om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) eller lagen (1991:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar gäller rättshjälpen till dess verkställighet av beslutet skett eller frågan om verkställighet förfallit.

Ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ges in till den myndig-

³ Senaste lydelse 1989:534.

het 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991. I fråga om rättshjälp i ärenden angående avvisning eller utvisning enligt terroristlagen (1989:530) gäller äldre föreskrifter.

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*7 §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 (1991:000) om särskild kontroll av vissa utläningar, sedan tio år förflutit från dom eller beslut;

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 juli 1991. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om anteckning angående beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) eller 3 § terroristlagen (1989:530).

¹ Senaste lydelse 1989:538.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-02-14

Närvarande: f. d. regeringsrådet Bengt O. Hamdahl, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Ulf Gad

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 7 februari 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Lööw beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om särskild kontroll av vissa utläningar, m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av t. f. expeditionschefen Håkan Sandesjö.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utläningar

3 § och 5–7 §§

Dispositionen av bestämmelserna i dessa paragrafer torde bli klarare om följande iakttas. Innehållet i 6 § första stycket bör bilda ett nytt tredje stycke i 3 §. I 6 § bör samlas regler om förhandlingens yttre gestaltning. Hit kan hänföras 6 § andra stycket i det remitterade förslaget, bestämmelser om att utläningen skall höras och att rikspolisstyrelsen skall vara hans motpart vid förhandlingen samt 7 § första stycket i det remitterade förslaget.

I 7 § bör ingå återstoden av det remitterade förslagets 7 § och de regler i 6 § tredje stycket förslaget som handlar om rikspolisstyrelsens uppgifter vid förhandlingen.

Hänvisningen till bestämmelser i utlänningslagen i andra meningen av 5 § i det remitterade förslaget bör överföras till 6 § såvitt avser 6 kap. 13 § och till 7 § i fråga om 6 kap. 14 § andra stycket och 15 §.

Hänvisningen till 4 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen i 5 § tredje meningen bör bli en fjärde mening i 13 § första stycket.

I fråga om förhandlingen anförs i lagrådsremissen under avsnitt 2.9 att denna, även om domstolen för själva förfarandet tillämpar rättegångsbalkens regler, utgör ett led i utredningen i utvisningsärendet. Eftersom domstolen inte meddelar något beslut uppkommer enligt föredragande statsrådet inte någon konflikt i förhållande till de regler som normalt gäller för förfarandet enligt rättegångsbalken (jfr 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen). Inte heller när domstolen enligt 3 § i den föreslagna lagen avger yttrande blir föreskriften i den angivna bestämmelsen i sekretesslagen om parts rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet tillämplig, eftersom yttrandet enligt statsrådet inte är att jämföras med ett rättens avgörande.

Vad först angår frågan om sekretess vid förhandling i domstol tillämpas såsom framhålls i lagrådsremissen rättegångsbalkens regler för förfarandet. Förhandlingen torde vara att hänföra till domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Enligt 12 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen

krävs för att sekretessen, i sådana fall där domstol hållit förhandling inom stängda dörrar, skall bestå, att domstolen förordnar om detta i domen eller beslutet. Enligt lagrådets mening får det anses följa av 12 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen att ett sekretessförordnande måste meddelas för att sekretessen skall bestå i fråga om vad som förekommit vid förhandling i utvisningsärende om denna hållits inom stängda dörrar. Ett sekretessförordnande får emellertid inte meddelas separat utan skall ingå i domen eller beslutet (se Corell m. fl. Sekretesslagen, andra uppl. s. 308). Domstolens rapport om vad som förekommit vid förhandlingen torde i detta hänseende få betraktas som ett beslut.

Vad sedan angår frågan om tillämpligheten av bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen på yttrande som av domstol som hållit förhandling avger till regeringen i utvisningsärende kan lagrådet inte ansluta sig till den uppfattning som kommer till uttryck i lagrådsremissen. Uppgiften att avge sådant yttrande torde vara att hänföra till domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. När domstolen avger yttrandet skiljer den sig från ärendet vare sig begäran om yttrandet inkommit samtidigt med begäran om förhandling eller separat. För att yttrandet skall få grundas på uppgifter som utlänningen inte har haft rätt att ta del av torde en särskild bestämmelse därför behövas. Denna kan utformas efter förebild av vad lagrådet föreslår i fråga om 14 § fjärde stycket sista meningen och tas in som ett sista stycke i 7 §.

Det anförda leder till att 3 § och 5 – 7 §§ får följande lydelse.

3 §

Om ärendet inte är synnerligen brådskande skall yttrande inhämtas från statens invandrarverk och förhandling hållas i ärendet vid en tingsrätt, innan regeringen meddelar beslut om utvisning.

Om det finns skäl för det, skall yttrande inhämtas även från den tingsrätt som håller förhandlingen.

Beslut om förhandling och om yttrande får fattas av det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden enligt lagen, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer.

5 §

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket, 5 § andra stycket och 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).

6 §

Förhandling enligt 3 § skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan tingsrätt.

Vid förhandlingen skall utlänningen höras.

Rikspolisstyrelsen skall vid förhandlingen vara utlännings motpart.

Tingsrätten får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åbcropar muntlig eller skriftlig

bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 6 kap. 13 § utlänningslagen (1989:529).

7 §

Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort.

Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlännningen och andra som hörs i ärendet. Rikspolisstyrelsen skall även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlännningen 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.

Vid förhandlingen tillämpas 6 kap. 14 § andra stycket och 15 § utlänningslagen (1989:529).

Rättens yttrande enligt 3 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut till part.

14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet och tvångsmedel efter beslut av domstol. För förfarandet i tingsrätten gäller enligt tredje stycket i princip vad som är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. Härifrån görs i fjärde stycket vissa undantag, bl. a. i fråga om vad som normalt gäller beträffande sekretess vid handläggning inför allmän domstol. Förslaget innebär i denna del att sekretess enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen skall gälla utan begränsning i fråga om parts rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för rättens avgörande (jfr andra stycket andra meningen i samma paragraf).

Terroristlagstiftningskommittén föreslog i sitt betänkande att en uttrycklig regel härom skulle tas in i lagen, varjämte kommittén föreslog en ändring i sekretesslagen. I lagrådsremissen har en annan lagteknisk lösning valts för att uppnå samma resultat. Förslaget torde ha utformats med utgångspunkt från att vad som sägs i paragrafens tredje stycke inte kan anses medföra någon rätt för part enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för rättens avgörande, varför det inte behövs någon särskild föreskrift om att bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen inte skall gälla.

Lagrådet ifrågasätter om den uppfattning som sålunda får anses ligga till grund för lagrådsremissens förslag till lösning av sekretessfrågan är riktig. Det framstår vidare som en brist att ett så viktigt avsteg från vad som normalt gäller beträffande sekretess vid handläggning inför allmän domstol inte klart framgår av lagtexten. Lagrådet förordar därför att en uttrycklig föreskrift om att bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket andra

meningen sekretesslagen inte skall gälla tas in i den nya lagen och att en ändring görs i sekretesslagen.

Prop. 1990/91:118
Bilaga 5

Med hänvisning till vad som har anförts föreslår lagrådet att 14§ fjärde stycket ges följande lydelse:

Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken får inte tillgripas. En skriftlig berättelse eller en uppteckning eller upptagning av berättelse som avses i 35 kap. 14§ rättegångsbalken får åberopas som bevis. Bestämmelsen i 14 kap. 5§ andra stycket andra meningen sekretesslagen (1980:100) gäller inte. Beslutet får grundas även på handlingar eller annat material som enligt första stycket samma paragraf inte får lämnas ut till part.

Lagrådet föreslår vidare att tredje stycket i 14 kap. 5§ sekretesslagen ändras så att inte heller andra stycket i paragrafen skall tillämpas om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

Övriga lagförslag lämnas utan erinran.

Propositionen	3
Propositionens huvudsakliga innehåll	3
Propositionens lagförslag	6
1. Förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar	6
2. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	12
3. Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)	16
4. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	19
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m.	20
.....	
Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 7 mars 1991	21
1 Inledning	21
2 Allmän motivering	22
2.1 Allmänna utgångspunkter	22
2.2 Tidigare lagstiftning	23
2.3 Nuvarande regler	25
2.4 Behövs särskilda terroristbestämmelser?	26
2.5 Lagstiftningens grundläggande konstruktion	31
2.6 Inskränkningar och villkor när ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas	41
2.7 Tvångsåtgärder i spaningssyfte när ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas	46
2.8 Beslutsorgan och förfaranderegler	51
2.8.1 Beslut om avvisning	51
2.8.2 Beslut om utvisning	53
2.8.3 Beslut om anmälningsskyldighet	59
2.8.4 Beslut om tvångsåtgärder i spaningssyfte	63
2.8.5 Omprövning	64
2.8.6 Rättsprövning	65
2.9 Sekretess	67
2.10 Terroristbestämmelsernas lagtekniska placering	69
2.11 Parlamentarisk kontroll m. m.	72
2.12 Vissa frågor om förhållandet mellan terroristlagstiftningen och strafflagstiftningen	73
2.13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	75
3 Upprättande lagförslag	76
4 Specialmotivering	76
4.1 Förslaget till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar ...	76
4.2 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) ...	92
4.3 Övriga lagförslag	92
5 Hemställan	92
6 Beslut	92
Bilaga 1 Terroristlagstiftningskommitténs sammanfattning av betänkandet SOU 1989:104	93
Bilaga 2 Terroristlagstiftningskommitténs förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar	99
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över terroristlagstiftningskommitténs betänkande	105
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag	123
Bilaga 5 Lagrådets yttrande	137

