Nr 12

Justitieutskottets betänkande i anledning av propositionen 1974:55 med förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund jämte motioner.

Propositionen

I propositionen 1974:55 har Kungl. Maj:t (justitiedepartementet) föreslagit riksdagen att bifalla följande i propositionen framlagt

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

Härigenom förordnas att lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, vilken lag gäller till utgången av april 1974, skall äga fortsatt giltighet till utgången av juni 1975.

Motionerna

I motionen 1974:1625 av herr Sjöholm m. fl. (fp) hemställs att riksdagen *dels* avslår propositionen 1974:55, *dels* begär förslag till de ändringar i utlänningslagen som må erfordras för bekämpande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, *dels ock* beslutar ge Kungl. Maj:t till känna vad som i motionen anförs om internationella överenskommelser inom ämnesområdet.

I motionen 1974:1641 av herr Hermansson m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen måtte avslå propositionen 1974:55 om förlängning av lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund.

Utskottet

I propositionen föreslås att 1973 års lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s. k. terroristlagen, får fortsatt giltighet till utgången av juni 1975. Propositionen innehåller en utförlig redogörelse för lagens hittillsvarande tillämpning och ger också en översikt över den internationella terroristverksamhetens utveckling under det senaste året.

I motionerna 1974:1625 och 1974:1641 yrkas avslag på propositionen. Motionen 1974:1625 upptar också yrkanden att riksdagen skall dels

begära förslag till de ändringar i utlänningslagen som kan erfordras för bekämpande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, dels ge Kungl. Maj:t till känna vad i motionen anförs om det angelägna i att internationella överenskommelser om sanktioner mot terrordåd kommer till stånd och att Sverige aktivt verkar i detta syfte. Yrkandena och motiveringarna i motionerna överensstämmer i allt väsentligt med vad som förra året anfördes i motioner i samband med lagens antagande. I motionen 1974:1641 framhålls ytterligare att erfarenheterna av lagens tillämpning visar, att lagstiftningen är obehövlig.

Utskottet vill i fråga om behovet av ifrågavarande lagstiftning och utformningen av dess regelsystem hänvisa till sitt betänkande förra året i samband med lagens antagande (JuU 1973:18). Argumenteringen i motionerna motiverar dock ett upprepande av vissa grundläggande fakta som utskottet slog fast i sitt betänkande förra året. Utskottet anförde bl. a. följande.

För varje utlänning gäller – i överensstämmelse med folkrättens regler och internationell praxis – att han inte har någon ovillkorlig rätt vare sig att resa in eller uppehålla sig i vårt land. I princip skall en individuell lämplighetsprövning ske i varje särskilt fall. Terroristlagen tar sikte enbart på utlänningar som tillhör eller verkar för sådana terroristgrupper och -organisationer som genom sin tidigare verksamhet har visat att de systematiskt använder främmande område som skådeplats för våldsaktioner med politiska syften och därför kan befaras göra det även i Sverige. I lagen angivna tvångsmedel kan tillgripas endast mot sådana presumtiva terrorister som drabbats av avvisnings- eller utvisningsbeslut men ändock med stöd av vår liberala asylrättsliga praxis tillåtits stanna i Sverige därför att de är politiska flyktingar eller på grund av att andra särskilda skäl är för handen.

Uttalandena visar enligt utskottets mening att motionärernas påståenden att lagstiftningen skulle innebära en diskriminering av utlänningar och stå i strid med de principer på vilka vår utlänningslagstiftning vilar saknar grund.

Den internationella utvecklingen under det senaste året ger enligt utskottets mening klart vid handen att vi inte kan göra avkall på ansträngningarna att skydda oss mot våldshandlingar av det slag som motiverade förra årets lagstiftning mot den internationella terrorismen. De erfarenheter vi hittills har är alltför begränsade för att möjliggöra några säkra omdömen om verkningarna av denna lagstiftning. Det förhållandet att ett antal personer med viss anknytning till Sverige ansetts böra avvisas om de kommer hit och att rikspolisstyrelsen funnit anledning att med stöd av terroristlagen begära utvisning av ett antal personer talar dock, som föredragande statsrådet framhåller, för att lagen svarar mot ett faktiskt behov. Lagen torde dessutom ha en omedelbar preventiv effekt som tillgodoser lagstiftningens primära syfte, nämligen att hålla presumtiva terrorister borta från vårt land.

Under hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet att lagen får

fortsatt giltighet till utgången av juni 1975. Om Kungl. Maj:t finner det erforderligt att begära ytterligare förlängning av giltighetstiden, bör riksdagen ges en redogörelse för den fortsatta tillämpningen på samma sätt som årets riksdag informerats om tillämpningen under lagens första giltighetsår. En sådan redovisning är *inte* minst med hänsyn till lagstiftningens i viss mån extraordinära karaktär värdefull och ägnad att förstärka garantierna för att lagen inte används på sådant sätt att rättssäkerheten blir åsidosatt. Utskottets ställningstagande innebär att utskottet avstyrker motionen 1974:1625 och motionen 1974:1641 i vad däri yrkats avslag på propositionen och begärts förslag till annan lagstiftning.

Med anledning av yrkandet i motionen 1974:1625 rörande det internationella samarbetet vill utskottet utöver vad utskottet härvidlag anförde föregående år erinra om att under år 1973 ansträngningarna fortsatt på det internationella planet för att få till stånd nya internationella överenskommelser om skydd mot terroristhandlingar. Ett resultat av samarbetssträvandena utgör den diplomatskyddskonvention som antagits av FN:s generalförsamling och som avser att förebygga våldsbrott mot diplomater eller andra personer som åtnjuter särskilt internationellt-rättsligt skydd. Inom Europarådet har bl. a. organisationens parlamentariska församling ägnat problemen kring den internationella terrorismen betydande uppmärksamhet. På det nordiska planet bör erinras om att Nordiska rådet i en rekommendation i oktober 1973 hemställt om utredning av möjligheterna för nordiskt samarbete till förebyggande av politisk våldsutövning med internationell bakgrund inom nordiskt område. Angeläget är enligt utskottets mening att det mellanstatliga samarbetet av berört slag, som tyvärr ännu inte givit önskvärda resultat, fortsätts och intensifieras. Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionen 1974:1625 även i nu berörd del.

Utöver vad sålunda anförts vill utskottet liksom föregående år framhålla det angelägna i att verkningsfulla åtgärder vidtas för att informera allmänheten och i synnerhet invandrarna om lagstiftningens rätta innebörd. Arbetet härmed bör enligt utskottets mening fortsätta. Utskottet vill också instämma i departementschefens uttalanden om förfarandet vid framställningar om utvisning m. m. enligt lagen. Handläggningsordningen är som departementschefen framhåller onekligen omständlig. Enligt utskottets mening bör det vara möjligt att, utan att ge efter på de väsentliga rättssäkerhetskrav som legat bakom reglernas utformning, åstadkomma en något mindre omständlig och därmed också snabbare procedur. Utskottet förutsätter att Kungl. Maj:t ägnar frågan härom fortsatt uppmärksamhet.

Utskottet hemställer

A. att riksdagen med avslag på motionen 1974:1625, yrkandena A och B, och motionen 1974:1641 bifaller propositionen 1974:55;

B. att riksdagen beträffande internationella överenskommelser om sanktioner mot terrordåd avslår motionen 1974:1625, yrkande C.

Stockholm den 18 april 1974

På justitieutskottets vägnar
ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: fru Kristensson (m), fröken Mattson (s), herrar Polstam (c), Larfors (s), Johansson i Växjö (c), Jönsson i Malmö (s), Westberg i Ljusdal (fp), Nygren (s), Bengtsson i Göteborg (c), fru Bergander (s), herr Nilsson i Visby (s), fru Wiklund (c), fru André (c), herrar Wijkman (m) och Pettersson i Västerås (vpk).

Reservation

vid *punkten A* i utskottets hemställan
av herr Pettersson i Västerås (vpk), som anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 2 med orden "Utskottet vill" och slutar på s. 3 med orden "fortsatt uppmärksamhet" bort ha följande lydelse:

I motionen 1974:1641 framhålls bl. a. följande:

I ett lagstiftningssystem, byggt på logik och rättssäkerhet, ställs bestämda krav på lagars utformning. Brott är endast vad som klart definieras i lag. Gränsen mellan brott och icke brott skall äga rimlig klarhet. Repressalier skall följa enligt fast logik, inte enligt svävande "lämplighetsbedömningar". Grundvalen för ingripande skall kunna definieras och i varje särskilt fall utgöras av konkretiserade misstankar, knutna till fallet. Oskyldiga skall inte av politiska eller andra "lämplighetsskäl" riskera att summariskt drabbas gemensamt med skyldiga. Terroristlagen bryter mot samtliga dessa principer. Den är därför ett främmande element i svensk lagstiftning.

Vidare bör en lag vara utformad för sitt uppgivna ändamål. Dess bestämmelser bör stå i proportion till syftet. En lag bör sålunda inte gå längre än vad som är nödvändigt. Den bör inte införa en rad bestämmelser eller repressalier, som inte används i den regelmässiga tillämpningen utan hålls som en "sovande" reserv av maktmedel. Ett sådant förhållande gör att drastiska förändringar i rättsläget kan företagas utan den lagstiftande instansens medverkan. Obehövliga eller obsoleta bestämmelser kan plötsligt väckas till liv. Terroristlagen äger typiska sådana egenskaper, varom här nämnts. Den är alltså även i detta avseende olämplig.

Utskottet kan för sin del helt instämma i dessa synpunkter. Beträffande erfarenheterna under lagens hittillsvarande giltighetstid kan noteras att enligt propositionen endast ett 60-tal personer har uppförts på det särskilda registret över s. k. presumtiva terrorister. Det torde sålunda röra sig om en speciell krets av i sammanhanget väl kända personer. Dessa hade uppenbarligen kunnat observeras och registreras på vanligt sätt. Att för deras skull hålla ett specialregister i vilket – vid en strängare tillämpning – folk kan hamna även på ytterst lösa grunder är felaktigt och obehövligt.

De särskilda spaningsåtgärderna har – enligt rikspolisstyrelsen – icke använts i något fall. Detta bekräftar helt uppfattningen att dessa särskilda åtgärder inte alls var nödvändiga för att bekämpa den speciella form av kriminalitet som lagstiftningen avser att hindra.

Utvisning har begärts endast beträffande nio personer. Förhållandet bekräftar uppfattningen att lagar av undantagskaraktär inte är behövliga för att bemästra ett problem av de här aktuella dimensionerna.

I anslutning till vad nyss sagts kan framhållas att obehövliga och vidsträckta befogenheter skapar, liksom all undantagslagstiftning, inte blott osäkerhet inom det rättsområde där de råder. De tenderar också att påverka myndigheters attityder och beteende rent allmänt i riktning mot ett grövre och mer summariskt uppträdande. Det drabbar oskyldiga och vidgar kretsen av "misstänkta".

Rättsosäkerheten och nyckfullheten i tillämpningen kan belysas av följande förhållanden. I fjolårets kammardebatt hävdade föredragande statsrådet att personer med anknytning till två organisationer var *påtänkta som föremål för lagen – Ustasja och Svarta september.* I nu förevarande proposition har begreppet Svarta september förvandlats till "vissa palestinska organisationer". Man frågar sig: Vilka organisationer åsyftas?

Godtycket i definitioner och tillämpningsområde framgår även av följande. En ny, japansk organisation har inneslutits i lagens tillämpning. Denna organisation, som i och för sig är att beteckna som kriminell, har dock aldrig varit verksam på skandinavisk botten. Det har däremot den israeliska organisation som bl. a. utförde mordet i Lillehammer men som *inte* omfattas av lagen.

Enligt utskottets mening står det helt klart att befintlig lagstiftning vid sidan av terroristlagen, framför allt utlänningslagen, ger tillräckliga möjligheter när det gäller skyddet mot terroristiska aktioner i Sverige. Dessa möjligheter ger mindre utrymme för godtycke. Slutsatsen kan endast bli en: terroristlagen bör avskaffas.

I enlighet med det anförda bör propositionen avslås. Några ändringar i utlänningslagen – i enlighet med vad som föreslås i motionen 1974:1625 – erfordras ej.

Härutöver vill utskottet notera att regeringen tydligen avser att förhandla om eventuellt återinförande av viseringsfrihet mellan Sverige och Jugoslavien. Regeringen erkänner därmed att upphävandet av viseringsfriheten saknade relevans för frågan om bekämpande av Ustasja-

terrorismen. Ställningstagandet stöder kritiken att åtgärden snarare var riktad mot Jugoslavien än mot Ustasja. Utskottet finner det tillfredsställande att man nu överväger att korrigera den från början felaktiga åtgärden och att återställa viseringsfriheten.

dels att utskottet under A bort hemställa

A. att riksdagen med bifall till motionen 1974:1641 och i anledning av motionen 1974:1625, yrkandena A och B, avslår propositionen 1974:55.