

Nr 1604

av herr Hermansson m. fl.

i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:37 med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa valdsdåd med internationell bakgrund.

Inledning

De förslag som framläggs i proposition 1973:37 är särpräglade i åtminstone tre viktiga, rent rättsliga hänseenden. De eftersätter de krav på grund och bevisning som eljest gäller i svensk lag och rättspraxis. De lämnar myndigheterna starkt ökade befogenheter att diskretionärt förfoga över människor och deras förhållanden. De försämrar det allmänna rättsläget för en speciell kategori människor, en kategori dit personer kan komma att räknas på svagt definierade och lösliga grunder.

Denna typ av bestämmelser har — dess bättre — icke hört till vanligheterna i modern svensk rätt. Närmast liggande historiska motsvarigheter utgör t. ex. de högst tvivelaktiga åtgärderna mot vänsterradikala under andra världskriget, den s. k. Åkarpslagen av 1901, den s. k. Bildtska munkorgslagen av 1889 samt den 1885 avskaffade försvarslös-hetsstadgan.

Liksom varje rättsväsende i ett klassamhälle är det svenska rättsväsen-
det uttryck för en klassjustis. Värderingarna är borgerliga, lag och praxis
drabbar olika för olika sociala klasser och skikt, den juridiska och
administrativa byråkratin är vanligen politiskt konservativ etc. Men också
en klassjustis kan vara av högst växlande karaktär. Den kan äga
rättsstatens kännetecken: formell likhet inför lagen, fast praxis och
förutsebara principer i tillämpningen, minimikrav på bevisföring, klarhet i
definitioner, bestämda begränsningar i administrativa befogenheter. Den
kan också avlägsna sig från rättsstatens linjer genom att undergräva och
eftersätta sådana principer. Förslagen i proposition 37 eftersätter
väsentliga sådana grundtankar. De är därför inte förenliga med rättssta-
tens principer.

Lagförslagets formella luckor

Propositionens centrala avsnitt utgörs av förslaget till särskilda
åtgärder till förebyggande av vissa valdsdåd med internationell bakgrund.
Detta förslag innehåller mycket väsentliga förändringar när det gäller
grunder och möjligheter att tillämpa diverse tvångsåtgärder. Gällande
bestämmelser i utlänningslagen innehåller klart definierade grundvalar för
avvisning, förpassning och utvisning. Rättegångsbalken samt 1952 års lag
med särskilda bestämmelser i vissa brottmål föreskriver för det aktuella
slaget av ingripande mot enskild att "skälig misstanke" eller "misstanke
på sannolika skäl" skall föreligga. Dessa villkor frångås helt i lagförslaget.

Enligt lagförslagets §§ 1, 2, 3, 6, 9 och 10 skall tvångsåtgärder mot
utländsk medborgare kunna tillgripas redan om anledning finns att *antaga*

utlännings samband med vad som tämligen svävande beskrivs som terroristisk organisation. Det fordras ingen grundad, på fakta baserad misstanke om någon bestämd relation mellan utlännen och den föregivna terrororganisationen. Det räcker med ett *antagande* att vederbörande *verkar för* en sådan organisation. Oklarheten är alltså dubbel: den ligger dels i myndighetens "antagande", dels i det diffusa begreppet "verka för". Därtill kommer, som senare skall beröras, oklarheten beträffande vilka organisationer som verkligen bedöms som terroristiska.

Klart är att eftergivande av kravet på grundad misstanke leder till att myndigheterna får fria händer att i stort sett diskretionärt ingripa. I stället för krav på material som stöder misstanken ges myndigheten möjlighet att ingripa med utgångspunkt i rena antaganden. Dessa antaganden kan endast få formen av subjektivt grundade sannolikhetsbedömningar av allmän natur och i sämsta fall utan minsta anknytning till den individ som utsätts för kvalificerade och för hans eller hennes livsförhållanden kanske helt avgörande, drastiska tvångsåtgärder.

Enligt § 11 kan kontroll tillgripas mot telefonapparat som "kan antagas" komma att begagnas av utlännings. Sådana möjligheter existerar även enligt gällande lag men nu uteslutande i fall där grundad misstanke om brott föreligger. I lagförslaget upphävs detta krav, vilket öppnar möjligheter för betydligt vidsträcktare och lättvindigare avlyssningsverksamhet. Dessutom finns inget närmare sagt om vilka kriterier som skall ligga till grund för antagandet att utlännings skulle begagna annans telefonapparat. Myndigheterna får uppenbarligen tämligen fria händer att utvälja svenska medborgares telefoner för avlyssning, därest dessa svenskar i något avseende haft — eller *antages* ha haft — beröring med den utlännings, som *antages* "verka för" en terroristisk organisation.

Som synes kan en myndighet på ett ytterst betänkligt sätt stapla antaganden och förmodanden ovanpå varandra och därmed finna grund för ingripanden av allvarlig natur. Faran med bestämmelser av detta slag ligger ju inte endast i eftergivandet av för rättssäkerheten grundläggande krav. Det är också uppenbar risk för att det faktiska innehållet i diffusa bestämmelser tänjes utöver det ursprungligen avsedda under intryck av skärpta politiska stämningar och konflikter. De allmänt lösa grundvalarna, i förening med det särskilda register som skall föras över s. k. presumtiva terrorister och den föreslagna skärpningen av sekretessen enligt lagförslag nr 4, gör att utlännings som oskyldigt utsätts för de tilltänkta åtgärderna får sina möjligheter att vinna rättelse allvarligt beskurna. Som bekant kan myndigheters "antaganden" om enskildas förhållanden egentligen varken bevisas eller motbevisas. Desto svårare blir det att vinna rättelse, om antagandets innehåll inte ens behöver redovisas.

Flera uttalanden i kommissionsrapporten belyser på ett mycket pregnant sätt hur medvetet beviskraven sänks och rättssäkerheten offras för en summarisk tillämpning av svävande bestämmelser. På s. 83 i propositionen sägs rent ut att det är väsentligt " — — att avvisningskriterierna inte utformas så att de förutsätter någon mer kvalificerad bevisning. För stora krav på bevisning skulle helt förta effekten av en

legal utvidgning av avvsningsmöjligheterna." Enligt propositionen är det alltså en angelägen uppgift att så sänka rättssäkerheten, att myndigheterna kan ingripa mot enskilda på rena antaganden. Det heter vidare på samma sida:

"En grundläggande förutsättning för att avvsnings skall få ske bör med detta synsätt vara att den politiska organisation eller grupp till vilken vederbörande utlänning *kan antas* ha *anknytning*, kan *befaras* komma att utföra eller *medverka* i politiska våldsdåd i vårt land." (Vår kurs.)

Vid minsta kritiska granskning formligen staplas frågorna på varandra. Vad innebär "kan antas"? Vad är "anknytning"? Vad innebär "befaras"? Vad skall man göra för att beskyllas för "medverka"?

Klart synes vara, att ett eftergivande i så hög grad av elementära krav på konkret bevisning och grund för misstankar inte kan godtas i en rättsstat. De förutsätter ett annat synsätt än det som ligger till grund för rättsstaten.

Lagens innehåll och tillämpning

Från en rad organisationer och grupper av enskilda har starka betänkligheter framförts rörande avsikterna med och den praktiska tillämpningen av de åtgärder som föreslås i proposition 37. Den underliggande kommissionsrapporten liksom propositionstextens bakgrundsredogörelse i övrigt ger på punkt efter punkt anledning till allvarlig kritik.

Den offentliga kritiken mot propositionen har främst inriktat sig på risken för att bestämmelserna blir ett slagträ mot progressiva organisationer, befrielse- och motståndsrörelser. Att detta skulle ingå i avsikterna med förslagen, förnekas av regeringen. På s. 21 säger sålunda föredragande statsrådet uttryckligen att så inte är fallet. Befrielse- och motståndsrörelser som för en väpnad kamp i sitt hemland eller eventuellt vid enstaka tillfällen riktat angrepp mot utländskt intresse skall enligt statsrådet inte föras in under lagen på grund härav. Lagen riktar sig mot grupper som systematiskt använder våld mot oskyldiga i främmande land och kan befaras göra det i Sverige.

En viktig fråga koncentrerar sig kring huruvida detta uttalande i en föredragning är en politiskt förpliktande garanti eller endast ett opportunistiskt svepskäl. Denna fråga kan så länge den praktiska tillämpningen av bestämmelserna inte studerats erfarenhetsmässigt endast bedömas mot bakgrund av bestämmelsernas utformning och propositionens resonemang och bedömningar av den politiska bakgrunden.

Tilltron till deklarationen i statsrådets föredragning blir i hög grad rubbad vid ett studium av andra avsnitt i propositionen. För det första är denna föregivna politiska garanti på intet sätt inskriven eller antydd i själva bestämmelserna. Som förut framhållits har dessa bestämmelser så lösa krav på bevisning och konkretion, att redan härigenom myndigheternas gränsdragning mellan organisationer och enskilda måste bli både diffus och godtycklig.

För det andra blir betänkligheterna än mer grundade, då man tar del av den kommissionsrapport som legat till grund för propositionen. Som exempel på terrorism nämns där uttryckligen Tupamaros' aktioner i Uruguay samt aktioner av motståndsgupper i bl. a. Brasilien och Argentina. Detta är att beteckna som synnerligen anmärkningsvärt. I samtliga de nämnda länderna råder förhållanden av svårt politiskt förtryck. Legala möjligheter för oppositionella, progressiva grupper att framträda är obefintliga eller utomordentligt starkt beskurna. Den utländska imperialismens inflytande är stort och utgör en grundpelare i de reaktionära diktaturregimernas maktställning. I flera av de nämnda länderna har polis- och militärmakten inlett omfattande väpnade aktioner mot oppositionen – detta gäller även Uruguay. Att mot denna bakgrund karakterisera de här verkande organisationerna som terroristiska och deras aktioner som terroristiska är inte bara i sak oriktigt utan strider också mot vad som sägs på s. 21 i propositionen. Inte minst märkligt är inrangerandet av Tupamaros under begreppet terrorism. Man må ha olika uppfattningar om Tupamaros' program och taktik. Det är dock skillnad mellan deras kampformer och terrorism. Tupamaros' aktivitet får också ses mot bakgrund av den ofta hänsynslösa väpnade repression som förekommer från regimens sida.

Som exempel på internationell terrorism nämns vidare aktioner av vad som kallas "palestinska organisationer". Denna svepande terminologi är värd att uppmärksamma. Den visar att man här inte gör någon som helst analys eller gränsdragning mellan olika grupper. Svarta september, vars politiska agerande från progressiv synpunkt måste förkastas, blandas utan vidare samman med andra organisationer i den palestinska nationella rörelsen. Den slappa terminologin visar sig också, när man på s. 37 påstår att de ansvariga för massakern i München är "palestinska grupper" – alltså inte specifikt Svarta september.

Som högst frapperande framstår bedömningen av den turkiska motståndsrörelsen. Här talar kommissionsrapporten mycket diffust och allmänt om "terroristhandlingar". Man nämner uttryckligen mordet på generalkonsul Elrom som exempel. Turkiet står under en starkt repressiv regim. Socialdemokrater (turkiska arbetar- och bondepartiet) och revolutionära socialister förföljs hänsynslöst. Liberalt inställda officerare, statstjänstemän och konstnärer ställs inför rätta. Polisspioneriet är satt i system. Generalkonsul Elrom var känd som aktiv polisspion, som medverkade i förföljelsen mot den turkiska oppositionen. Han var ingen oskyldig tredje person. Det är därför närmast groteskt att likställa motståndsrörelser i en sådan situation och deras handlingar med våldshandlingar mot helt oskyldiga civilpersoner begångna i länder, där legala möjligheter existerar att ge uttryck för opposition, som exempelvis Ustasjas flygkapning sommaren 1972.

Slutligen nämner kommissionsrapporten som exempel på "terrorism" vissa grekiska motståndsgupper och gör gällande att exempel också kan hämtas från Afrika och Asien. Påståendena är inte närmare förklarade. På s. 39 inrangeras intrånget på den etiopiska ambassaden av motståndare

till den kejserliga feodaldiktaturen också under terrorismen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den underliggande kommissionsrapporten har en så vid och svepande definition av begreppet terrorism, att snart sagt alla organisationer, som kämpar under illegala förhållanden, löper risk att räknas dit. Någon som helst definition eller politisk analys, som medger en någorlunda klar gränsdragning, förekommer inte. Detta torde vara nog för att klarlägga de faror och det godtycke som med dessa utgångspunkter kan sättas i system, ifall propositionen godkännes.

Än mer avslöjande är emellertid specialmotiveringen till lagförslag nr 1, i vad gäller just definitionsfrågan. På s. 97 heter det exempelvis:

”Det är inte möjligt att ange vad som skall krävas, för att en organisation eller grupp skall anses omfattad av (lagens) beskrivning.”

Detta är ett öppet erkännande av den medvetna oklarhet som man söker införa. Det strider också mot innebörden i den uttalade garantin på s. 21.

På samma sida förklaras att som indikation på terrorism bör gälla att ”uppregade våldsdåd” begåtts inom det land där konflikten råder och att dåden riktar sig mot tredje lands intressen. Det betyder alltså att man inte tar hänsyn till de förhållanden under vilka aktionerna genomförs - dvs. till om legal opposition är möjlig, om det råder diktatur, förföljelse osv. Inte heller tas hänsyn till om det omedelbara föremålet för aktionen aktivt blandar sig i landets angelägenheter eller stöder den sittande förtrycksregim mot vilken motståndet riktas - som t. ex. amerikanska diplomater och militära ”rådgivare” i Brasilien eller Indonesien. Att en motståndsrörelse går till aktion mot sådana personer tas på s. 97 i propositionen till intäkt för att samma rörelse har för avsikt att begå våldshandlingar även på svenskt territorium. En politisk flykting från Brasilien som enligt myndigheterna i Sverige kan ”antagas” ha ”verkat för” eller ”solidariserat sig med” aktioner av nämnda slag i hemlandet bör alltså betraktas som en fara för Sverige, avvisas vid dess gräns och införas i särskilt spärregister. Konsekvenserna kan som synes bli fullständigt orimliga.

Om definitionerna är så lösliga, som ovan framgått, blir det naturligtvis av speciellt intresse hur informationsmaterial rörande individer och organisationer framkommer till svenska myndigheter. I propositionen hänvisas till att sådana informationer bl. a. kan framkomma genom det internationella polissamarbetet. Däremot saknas, anmärkningsvärt nog, varje diskussion om värdet av sådana upplysningar. Dock utgör detta ett svårt och grannliga problem. Man borde rimligen ha i propositionen diskuterat i vad mån t. ex. uppgifter från en viss regims polismakt om regimens politiska motståndare har något värde i sammanhanget eller ej.

Som slutomdöme måste sägas, att vad som i propositionen anförs rörande lagens tillämpning kraftigt förstärker de avgörande betänkligheter som redan väcks mot bakgrund av lagens formulering - betänkligheter som inte endast är rättsliga utan i hög grad också politiska.

Terrorism, väpnad kamp och imperialism

En avgörande brist i propositionen är dess oförmåga att göra en analys av olika politiska företeelser och våldsproblemets olika aspekter i politiska sammanhang. På ett högst oklart sätt blandar man samman våld i allmänhet, revolution och politiska våldsaktioner med terrorism.

Endast oppositionellt våld i olika länder nämns, däremot ingenting om regimers våld mot oppositionen. Man likställer rörelser som endast har väpnad kamp att tillgå med rörelser som har möjlighet att arbeta legalt. Man skiljer inte på väpnad befrielsekamp och terrorism. Definitionerna flyter. Man tar inte i beaktande, att våld, sådant det användes t. ex. av den danska motståndsrörelsen under nazismen, är något annat än det våld som används av Ustasja-grupperna i Sverige. Man gör ingen boskillnad mellan en av omständigheterna framtvingad och nödvändig befrielse- och försvarskamp mot ett system och en terror riktad mot icke inblandade civilpersoner.

Detta är betänkligt redan i och för sig genom den oklarhet som därav framgår. Än mer betänkligt är, att man inte beaktat den internationella imperialismens motiv för att säkra sina positioner och öka det politiska trycket mot nationella oppositionsgrupper. Som bekant spelar Förenta staterna här en internationell roll som uppehållare, aktiv befordrare och hjälpare av reaktionära diktaturer i ett stort antal länder. I många fall håller sig dessa regimer vid makten endast med hjälp av det amerikanska stödet. Förenta staternas regering deltar här i en terror av internationella mått mot förtryckta folk, en terror som i en rad fall består av direkt väpnat förtryck. Det ligger givetvis i Förenta staternas intresse att få så många motståndsrörelser som möjligt klassificerade som "terroristiska" och att få andra länders regeringar att medverka i förföljelsen mot imperialismens motståndare. Diffusa bestämmelser och svepande definitioner, vilkas innebörd godtyckligt kan ändras från fall till fall, är givetvis därvid ett utmärkt redskap – ett komplement till det samarbete som flertalet västländers myndigheter redan har med den amerikanska underrättelsetjänsten.

Det framgår på s. 41 i propositionen att USA:s regering spelat en ledande roll då det gällt att organisera åtgärder på ett internationellt plan mot grupper, vilka uppfattas som ett hot mot USA-imperialismens intressen. Det ligger i den amerikanska regeringens intresse att få så många sådana grupper som möjligt in under samlingsrubriken "terrorister". Detta är ett syfte som helt ligger vid sidan av den i och för sig legitima och angelägna uppgiften att skydda oskyldiga civilpersoner mot terroraktioner i detta ords egentliga bemärkelse.

Terrorismen i Sverige

Terrorism – i betydelsen organiserat våld, riktat mot i sammanhanget icke-relevanta, oskyldiga civilpersoner – har i Sverige bedrivits endast av en enda typ av organisationer: de s. k. Ustasja-grupperna. Ehuru det i och för sig är möjligt, att andra organisationer med terroraktioner i sitt

handlingsmönster kan komma att uppträda på svensk botten, koncentrerar sig dock problemet i dag i allt väsentligt kring Ustasja.

Ustasja-rörelsen har sina historiska rötter i mellankrigstidens Kroatien. Den utgjorde ursprungligen en utbrytning ur ett litet, separatistiskt minoritetsparti, kroatiska rättspartiet. Ustasja-rörelsen hade ursprungligen ett fascistiskt program och spelade rollen av quisling-parti under den tyska ockupationen. Under denna tid existerade med tysk nåde en fascistisk kroatisk statsbildning. Ustasja-regimen gjorde sig känd för en även i fascistiska sammanhang ovanlig råhet och blodighet. Delar av rörelsen förföll redan vid denna tid till renodlad banditism utanför den centrala ledningens kontroll. Den kroatiska separatismen har aldrig omfattats av annat än en betydelselös minoritet av Kroatiens invånare. Den fick politisk betydelse först med Hitlertysklands uppbäckning. De stora kroatiska partierna och det kroatiska folkflertalet har, trots skiljaktigheter gentemot Serbien, dock alltid accepterat den sydslaviska tanken och principen om Jugoslaviens enhet även under den centralistiska kungliga diktaturen 1928-1940. Det är därför missvisande att som propositionen tala om "inre jugoslaviska motsättningar" i denna fråga och som grund för Ustasjas agerande.

Sedan länge har Ustasja-grupperna – för närvarande sju, delvis inbördes konkurrerande grupper, av vilka icke alla uppträtt i Sverige – tappat sin politiska anknytning. De har ingen förankring hos någon främmande statsmakt, ej heller hos kroater i allmänhet. Den historiska situation ur vilken rörelsen framgick är sedan länge borta och överspelad. Följden har blivit att Ustasja-grupperna mer och mer kommit att syssla med en i grunden a-politisk kriminell terrorism. Typiskt är att utpressning är ett vida vanligare motiv i dess verksamhet än egentliga politiska aktioner. Ustasja-rörelsen är därför närmast att beteckna som kriminalitet i ligaform. De skiljer sig i dessa avseenden från andra organisationer med terroraktioner i sitt handlingsmönster. Så är t. ex. Svarta september anknuten till en akut politisk problematik, som saknas i fallet Ustasja.

Gällande bestämmelser

De ovan nämnda förhållandena torde göra, att terrorismen i Ustasjas gestalt är möjlig att bekämpa med gällande bestämmelser och en effektivare tillämpning därav. Brottsbalkens kapitel 23 stadgar straff även för förberedelse och stämpling till brott. Eftersom förberedelse och stämpling också kan vara brottslig, kan skälig misstanke om sådan förberedelse också föranleda ingripande med sådana tvångsmedel varom talas i 1952 års särskilda lag. Vid misstanke på sannolika skäl torde också rättegångsbalkens bestämmelser om bl. a. reseförbud, kvarstad, post- och telefonkontroll, husrannsakan och kroppsvisitering kunna komma till användning. Även utlänningslagen ger avsevärt utrymme för åtgärder. Det står alltså en lång rad möjligheter till buds för att i preventivt syfte bekämpa verksamhet av här aktuell typ. Kravet är dock att grundad misstanke skall föreligga. Beträffande hot och utpressning gäller att de är

fullbordade brott som faller under brottsbalken.

Följaktligen är det helt frågan om hur medvetet och med hur stora resurser man är beredd att bekämpa terrorismen som avgör det faktiska resultatet. Nuvarande bestämmelser är tillräckliga. Men de förutsätter att myndigheterna inte som hittills underskattar eller medvetet söker bagatellisera Ustasjas verksamhet för att i stället i taktiskt syfte skjuta in agitationen på helt andra grupper, som antingen aldrig uppträtt i landet eller som till sin karaktär inte är jämförbara med Ustasja.

Möjligen skulle ökad effektivitet nås, om man betraktade Ustasja-grupperna i sig själva som kriminella på samma sätt som ligabrottslighet i allmänhet. Ehuru det i sak vore berättigat, är dock det ändamålsenliga i en sådan åtgärd inte tillräckligt utrett.

Som väsentligt måste betonas, att Ustasja-aktivisterna i många fall är svenska medborgare. De skulle alltså inte drabbas av de åtgärder regeringen nu föreslår. De skulle inte heller kontrolleras genom återinförandet av visumtvång för jugoslaver. Detta visumtvång är verkningsslöst även beträffande Ustasja-agenter som inreser från andra länder än Jugoslavien och är försedda med dessa länders pass. Det måste betecknas som märkligt att propositionen föreslår så många åtgärder, för vilka Ustasja-aktivisterna är oåtkomliga, men som, sannolikt ofta oförskyllt, skulle drabba helt andra personer och grupper.

Sammanfattning

De av regeringen föreslagna åtgärderna är icke godtagbara från rättssäkerhetssynpunkt. Deras ändamålsenlighet då det gäller att bekämpa Ustasja-terrorismen är tvivelaktig. Ustasja-agenter som är svenska medborgare eller – vilket synes ha tillämpats med stor generositet – fått status som politiska flyktingar berörs inte. Gällande bestämmelser innehåller i stort sett alla från rättssäkerhetssynpunkt tänkbara möjligheter att ingripa mot terrorismen. Det hela är väsentligen en fråga om effektivitet och speciellt om myndigheternas attityd och vilja att sätta in åtgärderna åt de håll där terrorismen har sin verkliga hemvist.

Hemställen

Mot bakgrund av det anförda hemställer vi
att riksdagen avslår proposition 1973:37.

Stockholm den 15 mars 1973

C.-H. HERMANSSON (vpk)

LARS WERNER (vpk)
i Tyresö

EIVOR MARKLUND (vpk)

BERTIL MABRINK (vpk)

JÖRN SVENSSON (vpk)
i Malmö

NILS BERNDTSON (vpk)
i Linköping

GUSTAV LORENTZON (vpk)

ALF LÖVENBORG (vpk)

GOTAB 73 3524 S Stockholm 1973