

**Nr 55**

**Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund; given den 28 februari 1974.**

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

**CARL GUSTAF**

**CARL LIDBOM**

**Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås att 1973 års lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund får fortsatt giltighet till utgången av juni 1975.

## 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.

**Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj: Konungen i statsrådet den 28 februari 1974.**

*Närvarande:* Ministern för utrikes ärendena ANDERSSON, statsråden STRÄNG, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, NORLING, LIDBOM, GUSTAFSSON, LEIJON, HJELM-WALLÉN.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *fortsatt giltighet av lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund* och anför.

## **1 Inledning**

Den ökning av internationella terroristdåd som ägt rum under senare år — en utveckling som drabbat även Sverige — har såväl på det internationella planet som inom vårt land föranlett åtgärder för att söka förhindra sådana våldsdåd. I september 1972 tillsattes i Sverige en kommission med uppgift att undersöka vilka ytterligare åtgärder som inom vårt land kunde vidtas i förebyggande syfte. På grundval av kommissionens rapport (Ds Ju 1972: 35) Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund förelades riksdagen genom proposition 1973: 37 förslag till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Sedan riksdagen antagit lagförslaget (JuU 1973: 18, rskr 1973: 121) och lagen utfärdats (SFS 1973: 162), trädde den i kraft den 1 maj 1973. Den är tidsbegränsad och gäller till utgången av april 1974.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har i skrivelse den 5 februari 1974 till chefen för arbetsmarknadsdepartementet lämnat en redogörelse för tillämpningen av lagen under de drygt nio månader den då varit i kraft och för de erfarenheter som därvid har vunnits. Skrivelsen har överlämnats till justitiedepartementet. Vidare har från arbetsmarknadsdepartementet inhämtats uppgifter rörande handläggningen av ärenden enligt lagen.

Inom utrikesdepartementet har upprättats en redogörelse för den utveckling som ägt rum internationellt under det förflutna året med avseende på såväl förekomsten av och fortsatta betingelser för den internationella terrorismen som vidtagna åtgärder för att bekämpa denna.

Beträffande tillämpningen av lagen har kompletterande upplysningar inhämtats genom överläggningar mellan företrädare för justitie- och arbetsmarknadsdepartementen, riksåklagaren, rikspolischefen och chefen för invandrarverket.

På grundval av det sålunda tillgängliga utredningsmaterialet anhåller jag att nu få ta upp frågan om en förlängning av lagens giltighetstid.

## 2 Gällande ordning

Lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, i det följande kallad terroristlagen, ger möjligheter att under vissa speciella förutsättningar och i ett mycket begränsat antal fall ingripa med skilda åtgärder som alla har till syfte att minska riskerna för att vårt land blir skådeplatsen för nya internationella terroristdåd. I förarbetena till lagen framhålls (prop. 1973: 37 s. 21) att den tar sikte enbart på utläningar som tillhör eller verkar för sådana terroristgrupper och -organisationer vilka genom sin tidigare verksamhet har visat att de systematiskt använder våld för politiska syften även mot oskyldiga människor i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Utlänning som avses i lagen kan avvisas eller utvisas. En förutsättning för att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall kunna verkställas är dock att utläningen i fråga inte är politisk flykting. Föreligger hinder för verkställighet på denna grund skall den som beslutet avser däremot kunna bli föremål för kontroll och övervakning. Därvid skall under vissa förutsättningar även sådana spanings- och tvångsåtgärder som husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, brevkontroll och telefonavlyssning kunna användas mot honom. Förutsättningarna för dessa åtgärder avviker i viss mån från vad som enligt rättegångsbalken gäller om användningen av sådana tvångsmedel vid misstanke om brott, eftersom rättegångsbalkens regler inte ger möjligheter till ingripanden utslutande i förebyggande syfte. Ett flertal garantier mot en alltför vidsträckt tillämpning av lagen har byggts in både i de bestämmelser som gäller förfarandet och beslutsprocessen och i särskilda regler som har till syfte att ge underlag för en fortlöpande kontroll av hur lagen hanteras.

Rörande lagens närmare innehåll kan nämnas följande.

Enligt 1 § första stycket skall utläning, som ankommer till riket, *avvisas* om det finnes grundad anledning anta att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som på grund av vad som är känt om dess verksamhet kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften. Förteckning över utläningar, som sålunda skall avvisas, upprättas enligt 1 § andra stycket av RPS i enlighet med föreskrifter som meddelas av Kungl. Maj:t. Föreligger beträffande utläning, som uppehåller sig i riket, sådana omständigheter som nyss nämnts får han enligt 3 § *utvisas*.

*Beslut* om avvisning skall meddelas av polismyndighet på grundval av RPS:s förteckning (2 §). Påstår utläning som finns upptagen i för-

teckningen att han är politisk flykting, skall ärendet efter invandrarverkets hörande underställas Kungl. Maj:t, om inte påståendet är uppenbart oriktigt (5 §). Underställning skall också ske om utlänningen har fått svenskt visum, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd (2 §). Detsamma skall gälla om utlänningen anses böra avvisas enligt 1 § trots att han inte finns upptagen i den tidigare nämnda förteckningen. Beslut om utvisning meddelas av Kungl. Maj:t (3 §).

Påstår utlänning när fråga uppkommer om *verkställighet* av beslut om avvisning eller utvisning att han är politisk flykting och är påståendet inte uppenbart oriktigt, skall verkställighetsfrågan underställas Kungl. Maj:t sedan invandrarverket yttrat sig i ärendet (5 §).

En förutsättning för att en utlänning skall kunna avlägsnas ur landet på grund av avvisnings- eller utvisningsbeslut är som tidigare nämnts att han inte är *politisk flykting*. Enligt 8 § skall sålunda Kungl. Maj:t förordna att beslut om avvisning eller utvisning t. v. ej får verkställas, om hinder mot verkställighet av beslutet möter på grund av vad som sägs i 53 och 54 §§ utlänningslagen (politiskt flyktingskap) eller om det eljest föreligger särskild anledning att verkställighet ej bör äga rum.

I sådana ärenden enligt terroristlagen som rör avvisning eller utvisning eller verkställighet av sådan åtgärd är åtskilliga bestämmelser i utlänningslagen tillämpliga (7 §). När det gäller utlännings tagande i förvar kompletteras utlänningslagens regler härom med särskilda regler som ger polisen i viss mån vidgade möjligheter till förvarstagande (6 §).

Utlänning beträffande vilken Kungl. Maj:t har förordnat att meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut t. v. inte får verkställas, skall enligt 9 § första stycket under sin vistelse i riket kunna bli föremål för viss kontroll och övervakning. Detsamma skall enligt 9 § andra stycket gälla om enligt utlänningslagen har meddelats ett ej verkställbart beslut om avvisning eller avlägsnande och Kungl. Maj:t funnit att beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket terroristlagen. Den kontroll och övervakning som i nu nämnda fall skall kunna komma i fråga innebär *dels* att Kungl. Maj:t skall kunna meddela en sådan utlänning särskilda *föreskrifter* om inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket *och dels* att utlänningen under vissa förutsättningar skall kunna bli föremål för vissa *spaningsåtgärder*. I sistnämnda hänseende innebär lagen följande.

Om det finnes vara av betydelse för att utröna huruvida organisation eller grupp som avses i 1 § första stycket planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får utlänning som avses i 9 § underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning får också tagas fingeravtryck och fotografi (10 §). Förordnande om nämnda åtgärder meddelas av polismyndighet. För samma ändamål kan polismyndighet, om synnerliga skäl föreligger, få tillstånd att *dels* ta del av samtal till och från telefon-

apparat som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av utlänning som nu avses (telefonavlyssning), och dels närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraufförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som ställts till eller avsänts från utlänning som nu avses och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt (11 §). Fråga om tillstånd till sådan åtgärd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av RPS. Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad (12 §).

I alla sådana ärenden enligt lagen som prövas av Kungl. Maj:t skall förhör hållas (14 §).

I proposition 1973: 37 uttalade jag bl. a. följande. De viktigaste besluten enligt lagen har förbehållits regeringen. Så t. ex. kan ingen person utvisas annat än efter beslut som regeringen i varje särskilt fall fattat under konstitutionellt och parlamentariskt ansvar. Frågor om politiskt flyktingskap skall alltid prövas av regeringen. Frihetsinskränkande föreskrifter och tvångsmedel kan komma till användning utslutande mot personer som har drabbats av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som inte kan verkställas. När det gäller kontrollen av regeringens och myndigheternas handlande torde det viktigaste skyddet mot missbruk ligga i begränsningen av lagens giltighetstid till ett år. En förlängning av lagen förutsätter att riksdagen får ta ställning på nytt. I en eventuell proposition om förlängning bör en förhållandevis utförlig redogörelse kunna lämnas för de erfarenheter som vunnits. Redogörelsen får förutsättas innehålla bl. a. uppgifter om antalet avvisnings- och utvisningsbeslut, antalet fall då frihetsinskränkande föreskrifter och tvångsmedel har använts, särskild redovisning i fråga om telefonavlyssning och brevkontroll etc. I viss utsträckning bör även förutsättningarna för ingripanden i enskilda fall kunna redovisas.

I sitt av riksdagen godkända betänkande uttalade justitiekommittén (JuU 1973: 18 s. 15 och 24) att en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti ligger däri att riksdagen vid en prövning av frågan om förlängning av lagens giltighetstid får förutsättas erhålla en utförlig redogörelse för de erfarenheter som vunnits av lagens tillämpning. Även de tillämpande myndigheternas beslut i varje särskilt fall kommer enligt utskottet härigenom att bli underkastade en särskild granskning vid sidan av den som utförs av JO och JK. Utskottet utgick från att Kungl. Maj:t inför en eventuell förlängning av lagens giltighetstid uppmärksammar i vad mån ändringar eller tillägg behövs för att förebygga missbruk och garantera rättssäkerheten.

Vid terroristlagens tillkomst framhölls det angelägna i att verkliga åtgärder vidtogs för att informera allmänheten och i synnerhet invandrarna om lagens syfte och innebörd (prop. 1973: 37 s. 26 och JuU 1973: 18 s. 23). En sådan information spreds också i samband

med lagens ikraftträdande. Sålunda infördes i Invandratidningen och dess månadsbulletin "Information" en redogörelse på 12 utländska språk. Dessa tidningar skickades med ledning av folkbokföringens uppgifter till alla utländska medborgare som är bosatta i Sverige. Särtryck av informationen på de 12 utländska språken och en folder med samma text på svenska distribuerades också genom landsorganisationen och svenska arbetsgivareföreningen. Informationen skickades också ut till gränstationer, invandrarbyråer, invandrarorganisationerna, studieförbunden m. fl.

### 3 Den internationella utvecklingen

I prop. 1973: 37 erinras om den våg av politiska våldsdåd som under senare år gått över världen. Även under den tid som sedan förflutit har en lång rad internationella terroristhandlingar utförts i olika delar av världen. Bland de mera uppmärksammade fallen av detta slag av våldsdåd kan nämnas följande med anknytning till Mellersta Östern-konflikten:

1. Den 1 mars 1973 ockuperades Saudi-Arabiens ambassad i Khar-toum av medlemmar av den s. k. Svarta Septemberrörelsen, varvid fem diplomater togs som gisslan. Tre av dessa (två amerikaner och en belgare) dödades sedermera som en följd av att ockupanternas krav inte tillmötesgicks.

2. Den 9 april 1973 sköts en palestinier ned på öppen gata i Paris. Misstankar har framkommit att dådet har politisk bakgrund.

3. Den 21 juli 1973 sköts en marockan ned på öppen gata i Lillehammer i Norge. Fem personer, däribland ett par israeler, dömdes i underrätten för delaktighet i mordet. Enligt domstolens uttalande har den israeliska underrättelsetjänsten stått bakom mordet. Fyra av de dömda har fullföljt talan mot domen. Den femte har frigivits villkorligt från honom ådömt frihetsstraff.

4. Den 5 augusti 1973 ertappades fyra palestinier med vapen på Athens flygplats, när de försökte gå ombord på ett flygplan till Israel. Skottlossning utbröt, varvid tre personer dödades och ett femtiotal sårades.

5. Den 27 september 1973 kapade två araber utanför Wien ett tåg med rysk-judiska emigranter. Tre av emigranterna och en österrikisk tulltjänsteman togs som gisslan. På Wiens flygplats tilläts sedermera de båda kaparna att lämna landet utan sin gisslan. Österrikiska regeringen lovade inställa den organisatoriska hjälpen till de rysk-judiska emigranterna och bl. a. stänga genomgångsläget i Schönau.

6. Den 17 december 1973 utfördes en palestinsk terroristattack på Roms flygplats, varvid ett amerikanskt trafikflygplan sprängdes i luften och ett fyrtiotal personer dödades.

7. Den 30 januari 1974 kapade fyra personer — två japaner och två araber — i Singapore en färja och tog fem män som gisslan, sedan de försökt spränga några oljecisterner i luften.

I detta sammanhang bör erinras om vissa aktioner som utförts från israelisk sida under år 1973 och som krävt åtskilliga dödsoffer. I

februari och april företogs sålunda israeliska raider in på libanesiskt område.

Till bilden hör också att det på senare tid förekommit omständigheter som tyder på att terrorister kan komma att använda robotvapen mot flygplan i luften. Personer i besittning av robotvapen greps sålunda i Rom i september 1973, och särskild bevakning av Londons flygplats, Heathrow, har anordnats för att förebygga sådana attacker. Olika uppgifter ger stöd för antagande att terroristgrupper ligger i beredskap i olika länder i Europa för att slå till i händelse av en från palestinsk synpunkt ogynnsam utveckling av Genèveförhandlingarna. Det kan inte uteslutas att några av dessa grupper är utrustade med robotvapen.

Den terroristverksamhet som tidigare — även i Sverige — utgått från den av kroater bestående s. k. Ustasjarörelsen synes under det senaste året ha varit av mindre omfattning. Det kan dock nämnas att ett bombdåd på Belgrads järnvägsstation i augusti 1973, då en person dödades och sju skadades har satts i samband med Ustasja. Detsamma gäller mordet på några jugoslaver i Amsterdam i slutet av år 1973. Det är också för tidigt att uttala sig huruvida avmattningen i rörelsens aktivitet är av endast tillfällig eller av mer permanent natur. Situationen måste f. n. bedömas som labil.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utvecklingen under 1973 inte tyder på någon allmän avmattning av den internationella terrorismen. Det bör också uppmärksammas att ett av de nyss redovisade terroristdåden ägde rum nära våra gränser, nämligen mordet i Lillehammer, samt att uppgifter föreligger om att den terroristattack som skedde på Roms flygplats i december 1973 alternativt hade planerats att äga rum i Skandinavien.

Flerfallet av de mest uppseendeväckande terroristdåden har samband med konflikten i Mellersta Östern. Huruvida den senaste tidens mera hoppfulla utveckling där kommer att leda till en minskad terroristverksamhet är det ännu för tidigt att uttala sig om. Mycket tyder emellertid på att vissa palestinska organisationer motsätter sig en eventuell förhandlingsuppörelse mellan Israel och arabstaterna. Är detta riktigt kan man befara fortsatt terroristverksamhet som kan bli av mycket allvarligt slag.

Det internationella samarbetet mot terrorismen har under 1973 fortgått inom bl. a. FN, ICAO (den internationella civila luftfartsorganisationen) och Europarådet.

FN:s generalförsamling tillsatte hösten 1972 en kommitté bestående av 35 stater med uppgift att överväga olika staters synpunkter på terrorismen och framlägga rekommendationer om tänkbart samarbete för att snabbt komma till rätta med problemet. Kommittén, vari Sverige ingick som medlem, sammanträdde under tiden 16 juli—11 augusti 1973, men enighet nåddes inte om några förslag till åtgärder. Inte heller vid gene-

ralförsamlingens session under hösten 1973 nåddes några resultat, utan behandlingen av frågan sköts upp till följande år.

Däremot antog FN:s generalförsamling i december 1973 en konvention om förebyggande och bestraffning av brott mot internationellt skyddade personer, däribland diplomater (den s. k. diplomatskyddskonventionen). Genom konventionen åtar sig staterna bl. a. att utlämna eller att inleda förfarande för lagföring av personer som begått våldsbrott mot diplomater eller andra personer som åtnjuter särskilt internationellt rättsligt skydd. Konventionen kommer att träda i kraft sedan den tillträtts av 22 stater. Frågan om svenskt tillträde till konventionen kommer att övervägas i annat sammanhang.

Inom ICAO har försök gjorts att få till stånd nya internationella överenskommelser om skydd mot kapningar och andra handlingar som är riktade mot den civila luftfartens säkerhet. ICAO:s generalförsamling och en särskilt sammankallad diplomatisk konferens behandlade dessa frågor vid ett möte i Rom under tiden 28 augusti—21 september 1973. Vid mötet förelåg flera förslag till nya konventionsregler, bl. a. ett förslag som framlagts av Sverige, Danmark, Finland och Norge. Inget av de framlagda förslagen vann emellertid erforderlig majoritet.

Även inom Europarådet har den internationella terrorismen behandlats under det senaste året. Bl. a. har organisationens parlamentariska församling ägnat problemet betydande uppmärksamhet. Den 24 januari 1974 antog Europarådets ministerkommitté en resolution, vari medlemsstaterna uppmanas att vid tillämpningen av internationella konventioner och nationell lag ta hänsyn till den speciellt allvarliga karaktären av vissa terroristhandlingar. Vidare uppmanas medlemsstaterna att — om utlämning vägras för sådana brott — hänskjuta dem till behörig myndighet för lagföring.

I fråga om det internationella samarbete som under det senaste året bedrivits på detta område kan sammanfattningsvis konstateras att svårigheterna att komma framåt visat sig betydande och att de hittillsvarande resultaten därför blivit ytterst blygsamma. Det enda mera påtagliga resultatet är den diplomatskyddskonvention som antogs av FN:s generalförsamling och som avser våldsbrott riktade mot vissa bestämda kategorier av personer.

Även på det nordiska planet har den internationella terrorismen tagits upp till behandling under det senaste året. Sålunda har Nordiska rådet i en rekommendation i oktober 1973 hemställt att Nordiska ministerrådet i en utredning med parlamentariskt inslag skall undersöka möjligheterna för nordiskt samarbete till förebyggande av politisk våldsutövning med internationell bakgrund inom nordiskt område.

I den rapport (Ds Ju 1972: 35) som avgavs av kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd framhölls att flera allvarliga våldsdåd med politisk bakgrund begåtts i Sverige av kroatiska separatister. För

att få en bättre kontroll av invandringen från Jugoslavien föreslog kommissionen under hand regeringen att t. v. suspendera Sveriges viseringsfrihetsavtal med Jugoslavien. Sedan regeringen fattat beslut i enlighet med denna hemställan, återinfördes viseringsplikt för jugoslaviska medborgare fr. o. m. den 15 januari 1973.

#### 4 Lagens hittillsvarande tillämpning

Kungl. Maj:t har i ämbetskrivelse till RPS den 13 april 1973 meddelat föreskrifter rörande upprättandet och förändret av förteckning över utlänningar som vid ankomst till riket skall *avvisas* enligt terroristlagen. I skrivelsen förordnas — i överensstämmelse med 1 § första stycket lagen — att på förteckningen skall uppföras utländsk medborgare beträffande vilken det finns grundad anledning anta att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som på grund av vad som är känt om dess verksamhet kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften. Det uttalas i skrivelsen att detta f. n. gäller de organisationer eller grupper som kan hänföras till den s. k. Ustasjarörelsen, samt den eller de grupper inom den palestinska befrielse rörelsen som kan antas ha anknytning till "Svarta September". Enligt tilläggskrivelse den 28 september 1973 skall detsamma gälla den beträffande vilken det finns grundad anledning anta att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som kan hänföras till Japanska Röda Armén.

I skrivelsen den 13 april 1973 är vidare bestämmelser meddelade om beslutsfunktionerna i ärenden som rör förteckningen och om granskningen av denna. Bl. a. skall rikspolisstyrelsen var fjärde vecka eller oftare om förhållandena föranleder till detta tillhandahålla Kungl. Maj:t den av styrelsen in pleno granskade förteckningen och därvid lämna Kungl. Maj:t uppgift om omständigheter som föranlett att någon upptagits i eller uteslutits från förteckningen.

Sådan förteckning som angetts i det föregående har upprättats den 10 maj 1973 och sedan reviderats vid tre tillfällen. Samtliga fyra versioner av förteckningen har godkänts av RPS in pleno och avskrifter därav har fortlöpande överlämnats till Kungl. Maj:t, allt i enlighet med de föreskrifter som meddelats i skrivelsen den 13 april 1973. Förteckningen upptar f. n. drygt sextio personer, varav ett tiotal har redovisats under två eller tre namn. Av de i förteckningen upptagna personerna kan i stort sett hälften hänföras till den kroatiska och hälften till den palestinska rörelsen. Ett par personer uppges vara japanska medborgare med anknytning till Japanska Röda Armén. En del av de i förteckningen uppförda personerna har eller har haft anknytning av ett eller annat slag till vårt land. Ingen av de förtecknade har emellertid enligt vad som är känt anlänt till någon passkontrollort i Sverige sedan

han uppförts på förteckningen. Något beslut om avvisning enligt lagen har därför inte behövt fattas. Inte heller vid de nordiska passkontrollerna i annat nordiskt land, vilkas passkontrollmyndigheter också haft tillgång till förteckningen, har såvitt känt någon av de i förteckningen upptagna personerna sökt inresa.

I sammanlagt tio fall har RPS hos Kungl. Maj:t hemställt att utlännning som uppehåller sig i riket skall *utvisas* eller att, i fall då enligt utlänningslagen meddelat beslut om utvisning eller förvisning inte har kunnat verkställas, förordnande skall meddelas enligt 9 § andra stycket terroristlagen angående möjligheten att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna i 10—13 §§ samma lag. I ett av dessa fall har Kungl. Maj:t sedermera lämnat RPS:s framställning utan åtgärd sedan det visar sig att den person som framställningen avsåg lämnat landet. Övriga nio ärenden har ännu ej blivit avgjorda av Kungl. Maj:t.

De nio framställningar som sålunda nu är under Kungl. Maj:ts prövning gäller i åtta fall kroater och i ett fall en jordansk medborgare. Fyra av de aktuella kroaterna är sedan år 1972 underkastade föreskrifter enligt 34 § utlänningslagen angående inskränkningar och villkor för deras vistelse i Sverige. Föreskrifterna innebär bl. a. förbud att vistas utanför viss eller vissa kommuner samt skyldighet att anmäla sig hos polismyndighet, i regel en eller två gånger i veckan. Det kan nämnas att en av dessa personer år 1971 dömdes till fängelse i två år och förvisning för medhjälp till olaga frihetsberövande i samband med mordet på den jugoslaviske ambassadören i Stockholm. Han har numera avtjänat frihetsstraffet men förvisningsbeslutet har av asylrättsliga skäl inte kunnat verkställas.

Eftersom beslut om avvisning eller utvisning eller förordnande enligt 9 § andra stycket inte har meddelats i något fall, har frågan om tillämpning av särskilda tvångsmedel enligt terroristlagen inte varit aktuell.

RPS framhåller i sin skrivelse att styrelsen med hänsyn till den korta tillämpningstiden endast velat redovisa hittills vunna erfarenheter av lagens tillämpning för att dessa skall kunna tjäna som underlag för Kungl. Maj:ts prövning av frågan om en förlängning av lagens giltighetstid. Styrelsen framför därvid följande allmänna synpunkter.

Hittills vunna internationella erfarenheter av terroristverksamheten visar att gärningsmännen ofta byter identitet och att de vid utförande av ett våldsdåd kan vara försedda med flera identitetshandlingar. Om RPS:s förteckning över personer, som skall avvisas, kompletteras med uppgifter om signalement och andra liknande data skulle enligt styrelsens mening förteckningens värde från effektivitetssynpunkt öka.

Styrelsen framhåller vidare att det administrativa förfarandet i ärenden angående utvisning av en misstänkt terrorist har visat sig vara tidsödande och att det därför ännu saknas fullständig erfarenhet av

lagens tillämpning. Lagen kan dock enligt styrelsens mening ha haft en viss dämpande effekt på sådana personer som rör sig i kretsar där våld, hot eller tvång för politiska syften diskuteras. Det är också möjligt att lagen haft en avskräckande verkan på de personer utom riket som planerar internationella våldsdåd. Båda dessa förhållanden är svåra att bedöma. I vårt land har inget våldsdåd av terroristkaraktär förövats under det senaste året. Styrelsen understryker dock att läget fortfarande måste bedömas som starkt oroande.

## 5 Föredraganden

Lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s. k. terroristlagen, som antogs av riksdagen våren 1973, gäller till utgången av april 1974. Lagen tillkom mot bakgrunden av de politiska terroristdåd som under senare år drabbat stora delar av världen. Utvecklingen hade varit oroväckande. Antalet våldsdåd var stort, och de hade urskillningslöst drabbat oskyldiga människor. Det ingick i terroristernas strategi att slå till mot länder och människor som står helt utanför de politiska konflikter som var våldaktiviteternas egentliga orsaker. Många människor hade fått offra sina liv eller utsatts för överhängande livsfara. Även Sverige hade drabbats av internationella terroristdåd: Den jugoslaviske ambassadören i Stockholm hade fallit offer för ett mordanslag och på Bulltofta hade kroatiska flygkapare med passagerare och besättning som gisslan framtvingat frisläpandet av landsmän som avtjänade straff i Sverige.

Under den tid av knappt ett år som förflutit efter lagens tillkomst har en lång rad av nya internationella terroristdåd utförts i olika delar av världen. Det har då varit fråga om sådana brott som tagande av gisslan, mord, sabotage och kapningar av flygplan, tåg och fartyg. Terroristattacken på Roms flygplats i december 1973, då ett trafikflygplan sprängdes i luften och ett fyrtiotal passagerare dödades, är ett skrämmande exempel både på den blinda fanatism som ofta ligger bakom denna typ av våldsdåd och på gärningsmännens totala likgiltighet för oskyldiga människors liv och lidanden. Från olika källor har uppgetts att attacken på Roms flygplats enligt de ursprungliga planerna lika väl kunde ha drabbat ett skandinaviskt land. Risken för att terrorister kan komma att använda robotvapen mot flygplan i luften utgör ett nytt oroande inslag i bilden. Den utveckling som sålunda ägt rum under det förflutna året tyder alltså tyvärr inte på att den internationella terrorismen skulle vara på väg att mattas av.

Ser vi på situationen i Sverige kan vi visserligen konstatera att något våldsdåd av terroristkaraktär inte har förekommit under det förflutna året. Men det är uppenbart att man inte enbart av den anledningen kan utgå från att vi också i fortsättningen kommer att vara fredade.

Den internationella utvecklingen rymmer åtskilliga oroväckande frågetecken. Vi kan inte nu ge avkall på ansträngningarna att i görligaste mån skydda oss mot våldshandlingar som sätter oskyldiga människors liv och hälsa i fara.

Som jag framhöll vid lagens tillkomst (prop. 1973: 37) måste kampen mot terroristhandlingar föras på såväl det internationella som det nationella planet. Internationellt har under år 1973 ett fortsatt arbete på detta område bedrivits inom FN, ICAO och Europarådet. Framstegen har tyvärr varit små. Ett resultat av samarbetssträvandena utgör dock den diplomatskyddskonvention som antagits av FN:s generalförsamling och som avser att förebygga våldsbrott mot diplomater eller andra personer som åtnjuter särskilt internationellrättsligt skydd. Nordiska rådets initiativ till ett nordiskt samarbete i kampen mot terrorismen bör också nämnas i detta sammanhang.

På det nationella planet måste framför allt ske en förstärkning av polisövervakningen på flygplatser och vid gränspassager. Terroristlagen ingår i mönstret av förebyggande åtgärder på hemmaplanet. Syftet med lagen är som tidigare nämnts att genom åtgärder riktade mot en mycket begränsad krets av icke önskvärda utlännningar söka i någon mån minska riskerna för att vårt land blir skådeplatsen för nya terroristdåd med internationell bakgrund. Vissa bestämmelser som kan användas för detta syfte finns visserligen redan i utlänningslagen. Den nya lagen ger emellertid klarare möjligheter att avvisa eller utvisa utlännning som tillhör eller verkar för sådan organisation eller grupp som genom sin tidigare verksamhet har visat att den systematiskt använder våld för politiska syften även mot oskyldiga människor i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Om en sådan utlännning samtidigt är politisk flykting, får avvisnings- eller utvisningsbeslutet dock inte verkställas. Om verkställighetshinder föreligger, skall den som beslutet avser vid behov kunna underkastas viss kontroll och övervakning. Dels skall föreskrifter kunna meddelas om inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket, t. ex. föreskrifter om uppehållsort, anmälningsskyldighet och arbetsanställning. Dels skall han under vissa förutsättningar kunna bli föremål för tvångsåtgärder i spaningssyfte, såsom husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, brevkontroll och telefonavlyssning. Garantier mot alltför vidsträckt tillämpning av lagen har byggts in både i de bestämmelser som gäller förfarandet och beslutsprocessen och i särskilda regler som har till syfte att ge underlag för en effektiv kontroll av hur lagen tillämpas.

När det gäller tillämpningen av lagen har RPS, i enlighet med föreskrifter som meddelats av Kungl. Maj:t, upprättat förteckning över sådana utlännningar som skall avvisas. Förteckningen, som har ändrats vid olika tillfällen, upptar f. n. namnen på ett drygt sextiotal personer. Den har i samtliga versioner godkänts av RPS in pleno och avskrifter

av den har fortlöpande överlämnats till Kungl. Maj:t. Såvitt känt har ingen av de i förteckningen upptagna personerna hittills sökt komma in i Sverige. Det har därför inte varit aktuellt att meddela något avvisningsbeslut. När det gäller utlänningar som uppehåller sig i Sverige har RPS i sammanlagt tio fall gjort framställning till Kungl. Maj:t om utvisning eller om sådant förordnande som avses i 9 § andra stycket lagen. En av dessa framställningar har lämnats utan åtgärd sedan det visat sig att vederbörande utlänning självmant lämnat landet. Återstående nio ärenden har ännu inte slutgiltigt prövats av Kungl. Maj:t.

Av det anförda följer att det hittills inte i något enda fall funnits utrymme för sådana tvångsåtgärder i spaningssyfte som lagen öppnar möjlighet till.

När jag mot denna bakgrund tar upp frågan om förlängning av lagen vill jag till en början konstatera, att de förhållanden som ledde fram till antagandet av lagen alltjämt är för handen. Den terroristverksamhet som bedrivs av olika organisationer tilltar eller avtar i styrka allteftersom den politiska situationen i organisationernas hemländer växlar. Medan den kroatiska Ustasjarörelsen under det senaste året minskat sin verksamhet, har de politiska våldsdåden med anknytning till Mellersta Östern-konflikten blivit allt talrikare och allt allvarigare till sin karaktär. Ett illavarslande drag är att också en japansk terroristorganisation blandat sig i denna verksamhet.

Det internationella samarbetet, i vilket Sverige verksamt tar del, kan som jag anförde förra året inte under överskådlig tid antas leda till en slutlig lösning på den internationella terrorismens problem. Sverige måste därför också genom nationella åtgärder motverka att vårt land blir en tillflyktsort och ett aktionsområde för internationella terrorister. Det är en skyldighet både mot den egna befolkningen och mot de utlänningar som bor och arbetar i vårt land. Vissa grupper av utlänningar upplever sig särskilt utsatta för risken att drabbas av våldsdåd med politisk bakgrund.

Av vad jag nu anför framgår att Sverige alltjämt måste ha möjligheter att hindra utlänningar som tillhör eller verkar för grupper eller organisationer av här aktuellt slag från att använda Sverige som skådeplats för våldsaktioner med politiskt syfte. Om vi avhänder oss instrument som ger oss sådana möjligheter, skulle detta i den nu rådande internationella situationen eventuellt kunna leda till allvarliga konsekvenser. Vi kan inte bortse från att presumtiva terrorister därmed skulle kunna få ett särskilt incitament att förbereda nya aktioner just i vårt land.

Om vi sålunda kan konstatera att vi alltjämt måste ha möjlighet att visa från oss utländska terrorister eller, om detta på grund av asylrätten inte låter sig göra, åtminstone kontrollera deras förehavanden i vårt land, återstår frågan om den nya lagen är det rätta instrumentet för detta ändamål. Mot bakgrund av vad jag förut anför om lagens använd-

ning är det visserligen ännu för tidigt att fälla några slutgiltiga omdömen om dess verkningskraft. Det förhållandet att ett antal personer med anknytning av ett eller annat slag till Sverige ansetts böra avvisas, om de kommer hit, och att RPS funnit anledning att med stöd av lagen göra framställning om utvisning av ett begränsat antal personer, talar dock för att denna svarar mot ett faktiskt behov. Men framför allt har vi att räkna med att lagen redan genom sin blotta existens kan antas ha åtminstone en viss återhållande effekt. Lagen inskärper att vi ser med allvar på problemen och att vi är beredda att efter förmåga motverka att vårt land blir en tillflyktsort och ett aktionsområde för internationella terrorister. Den omständigheten att lagens klart avläsbara verkningar under alla förhållanden måste bli begränsade kan inte vara ett tillräckligt skäl för att avstå från den så länge den internationella situationen är så oroväckande som den fortfarande är.

Av särskild vikt när det gäller att ta ställning till frågan om lagens förlängning är tillförlitligheten av de garantier mot alltför vidsträckt tillämpning som lagen är omgärdad med. Av vad jag uttalade redan i samband med lagens tillkomst framgår att lagen är avsedd att tillämpas endast mot ett fåtal personer som vi av säkerhetsskäl helst inte skulle vilja se i vårt land. Vad som hittills förekommit ger inte anledning anta att den har använts eller skulle kunna komma att användas på ett sätt som strider mot intentionerna eller annars mot rättssäkerhetens krav. Erfarenheterna ger tvärtom vid handen att garantierna är säkra. De farhågor som en tid kan ha funnits bland vissa invandrare på grund av att vilseledande uppgifter spritts om lagens innehåll torde ha undanröjts främst genom det omfattande informationsarbete som efter ikraftträdandet bedrivits av invandrarverket under medverkan av bl. a. landsorganisationen och arbetsgivareföreningen.

Handläggningen av de tio framställningar om utvisning m. m. som RPS hittills gjort har visat sig ta förhållandevis lång tid i anspråk. Den normala gången i dessa ärenden är att offentligt biträde förordnas av rättshjälpsnämnd, förhör hålls genom polismyndighets försorg, Kungl. Maj:t remitterar ärendet till invandrarverket, invandrarverket avger yttrande efter att ha hört utlänningsnämnden och att Kungl. Maj:t först därefter avgör ärendet. Denna handlägningsordning är onekligen omständlig. Det kunde därför i och för sig förtjäna att övervägas att ändra bestämmelserna så att proceduren blir snabbare. Å andra sidan är det omständliga förfarandet ett uttryck för just den omsorg om rättssäkerheten som ligger bakom lagens utformning. I ärenden som är verkligt brådskande behöver Kungl. Maj:t inte inhämta invandrarverkets yttrande. En avsevärt snabbare handläggning än hittills bör också kunna förväntas om det inträffar fall då utlänningsnämnden måste tas i förvar.

Mina slutsatser kan sammanfattas i följande: Vi behöver alltså en särskild lagstiftning för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund. De begränsade erfarenheter vi hittills har av terroristlagen ger

inte anledning att nu ändra bestämmelserna. Lagen bör därför få gälla ytterligare en tid i sin nuvarande utformning. I princip är en förlängning av giltighetstiden på ett år tillräcklig. Av praktiska skäl bör emellertid giltighetstiden nu bestämmas till utgången av juni 1975.

Beträffande de — hittills inte använda — bestämmelserna i terroristlagen om telefonavlyssning, vill jag emellertid i detta sammanhang erinra om att riksdagen har förordat en samlad översyn av all lagstiftning om telefonavlyssning (JuU 1973: 18, rskr 1973: 121). Chefen för justitiedepartementet kommer inom kort att begära Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla en utredning med detta uppdrag. Inom ramen för en sådan utredning kommer även terroristlagens bestämmelser om telefonavlyssning att bli föremål för närmare överväganden.

Ytterligare vill jag här begagna tillfället att beröra frågan om förhållandet mellan 34 § utlänningslagen och terroristlagen. Enligt 34 § utlänningslagen kan Kungl. Maj:t, "när det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse", utvisa utlännings och förbjuda honom att återvända till riket (s. k. politisk utvisning) eller också föreskriva inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket. Dessa föreskrifter är i huvudsak av samma slag som de som kan meddelas enligt 9 § terroristlagen men kriterierna för att använda dem är — som framgår av de citerade orden — utomordentligt vaga och från rättssäkerhetsynpunkt mindre betryggande än terroristlagens motsvarande bestämmelser. I sådana fall då såväl 34 § utlänningslagen som terroristlagen i och för sig är tillämpliga, bör därför enbart terroristlagen tillämpas.

Till sist vill jag lämna ytterligare en upplysning. Kungl. Maj:t beslöt den 8 december 1972 att suspendera viseringsfrihetsavtalet med Jugoslavien. Chefen för utrikesdepartementet har för avsikt att ta kontakt med vederbörande jugoslaviska myndigheter angående eventuellt upphävande av det viseringstvång för jugoslaviska medborgare som blev följden av denna suspension.

## 6 Hemställan

Under åbcropande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

att antaga inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:ts Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:  
*Britta Gyllensten*