Motion till riksdagen 1985/86:Sf512

Lars Werner m. fl. (vpk)

Terroristlagstiftningen

Terroristbestämmelserna var omstridda redan när de infördes. Mer än ett årtionde av praktisk erfarenhet har visat att kritiken varit riktig. Bristerna i lagstiftningen framträder allt uppenbarare både när det gäller dess uppbyggnad och dess tillämpning.

Terroristbestämmelserna är en form av undantagslagstiftning. De går vid sidan av normala rättsstatliga principer. Detta har motiverats med att faran för terroristiska handlingar nödvändiggör en lagstiftning med förebyggande inriktning. Man skall enligt detta sätt att se kunna ingripa mot personer även på basis av antaganden om deras möjliga handlingssätt i framtiden. Att tillämpa en sådan lag på ett rättsligt tillfredsställande och funktionellt verksamt sätt ställer dock avsevärda krav. Det är gentemot de bristande kraven på stramhet och säkerhet i lagstiftningen som man främst har skäl att rikta kritik, inte så mycket mot den förebyggande inriktningen.

Kritiken mot terroristbestämmelserna i deras nuvarande form koncentrerar sig kring tre av dess dimensioner – den dåliga rättssäkerheten, den faktiska ineffektiviteten och det politiska godtycket.

Rättssäkerheten

Terroristlagstiftningen arbetar inte utifrån begreppet misstanke om brott i vanlig mening. Den utgår från begrepp som "grundad anledning antaga". Den har alltså svagare rekvisit än vanligt. I en förebyggande lagstiftning är det i och för sig fullt tänkbart att arbeta med sådana svagare rekvisit. Vad som däremot är fel och innebär en fara är om de svagare rekvisiten dessutom får föranleda att man accepterar sämre underlag och lösligare bevisning för att fastställa om rekvisiten är uppfyllda. Tvärtom är den förebyggande karaktären ett mycket starkt skäl för att vara särskilt noggrann med att styrka antaganden och misstankar. Själva effekten av de förebyggande åtgärderna beror till stor del just härpå.

I praktiken har det visat sig, att antaganden ofta byggt på samband mellan omständigheter och mellan personer, där kopplingarna varit ytterst lösliga. Alternativa samband och förklaringar prövas vanligen inte, vilket annars är en självklar regel i all bevisprövning. Myndigheterna har använt sig av uppgifter om tider, platser och beteenden, där förklaringarna lika gärna kunnat vara osökta och harmlösa. Man har sänkt nivån för vad som betraktas som ett grundat antagande därhän, att risken för helt oskyldiga människor att drabbas blir mycket stor. Principen "guilt by association" tillåts slå igenom i en påtaglig utsträckning.

Ett aktivt försvar från den misstänkte och dennes ombud skulle givetvis utgöra en möjlighet att korrigera åtskilligt av de nämnda bristerna. Men den lösliga karaktären av underlaget sammankopplas med en betydande grad av hemlighetsmakeri. Myndighetsbeslut grundas på uppgifter, vilka i avgörande delar förtigs för den misstänkte. Den kontradiktoriska principen är i realiteten försatt ur spel. Detta leder till en dubbel osäkerhet. Myndigheterna frestas lätt att förskjuta innebörden i de uppgifter de bygger på och en misstänkt får sitt försvar allvarligt åsidosatt. Detta medför i sin tur att repressalierna mot enskilda kan anta ett slags evighetskaraktär. De tillämpas på obestämd tid, motbevisning och överprövning är inte möjliga. Skyldiga och oskyldiga, uppenbara fall och ovidkommande hamnar i samma skara.

Ineffektiviteten

De rättsliga bristerna påverkar lagstiftningens effektivitet, ibland på ett närmast ödesdigert sätt. Praktiken visar att myndigheterna förleds att lägga ner uppmärksamhet och resurser på objekt och personer, vilkas samband med terrorism är obefintligt eller avlägset. Detta minskar uppmärksamheten gentemot de verkliga riskerna och den verkliga terrorismen. Här har lagens verkningsgrad uppenbarligen varit låg. Myndigheterna lade ner åtskilligt arbete på att spåra palestinska "terrorister", utan att det tycks ha funnits några dylika i svenska sammanhang. Samtidigt var man helt oförmögen att avvärja den farliga flygkapning, som föregick fritagningen av terroristen Baresic – och detta trots upprepade varningar om att just inrikesflyget var sårbart för sådana handlingar. Man lade ner stor uppmärksamhet på den misstänkte Kröcher, men lyckades inte avvärja det grova attentatet mot Förbundsrepubliken Tysklands ambassad som utfördes av helt andra personer. Man har tillämpat lagen mot ett antal personer av kurdiskt ursprung, om vilka inget egentligt ofördelaktigt är känt, men man förmår inte avvärja ett ovanligt kvalificerat mord av en anonym agent på en kurdisk politiker.

Med andra ord: nästan alla terroristdåd som iscensatts i Sverige har lyckats. Lagens förebyggande karaktär synes vara tämligen illusorisk. Det är därför tydligt, att lagens lösliga tillämpning måste förändras, spaningsmetoderna omformas och bättre kunskaper om den verkliga terrorismen byggas upp.

Det politiska godtycket

En väsentlig förklaring till terroristlagens ineffektivitet och felslag är – förutom den lösliga bevisföringen som sådan – den godtyckliga och bristfälliga bas i form av politisk analys och information som myndigheterna bygger på. Det är främst i två hänseenden, som metodik och politisk värdering brustit.

För det första spelar kontakterna med utländska säkerhetstjänster en negativ roll för uppbyggnaden av en god information och tillförlitliga politiska bedömningar. Sålunda sker samverkan med den franska säkerhetstjänsten, som själv organiserar terroristhandlingar, med den västtyska som varit inblandad i politiska mord i Italien och med den israeliska som verkställt

åtminstone ett politiskt mord i Skandinavien (Lillehammer). I det dunkla ingenmansland, där dessa säkerhetsorgan rör sig, har man mindre intresse att motverka terrorism än att bekämpa och misskreditera politiska fiender. Däremot var intresset för att samverka med den jugoslaviska säkerhetstjänsten synnerligen svalt, vilket bl. a. fick till följd att de terroristiska Ustasjagrupperna under lång tid ostört fick verka i Sverige, och att varningar för terrordåd mot den jugoslaviska ambassaden inte togs på tillbörligt allvar.

För det andra har de svenska myndigheterna själva en ganska dålig kunskapsbas, vilket leder till felaktiga bedömningar och allmän urskillningslöshet. Detta har varit särskilt påtagligt i fråga om den värsta av de i Sverige verksamma terrororganisationerna, Ustasja. Den betraktades under många år som respektabel, dels därför att man saknade historiska kunskaper om dess ursprung och verksamhet, dels därför att man hyste en hemlig sympati för dess anti-jugoslaviska inställning. På liknande sätt torde bedömningarna av en del kurdiska invandrare ha färgats av en okritisk hållning till turkiska myndigheters värderingar.

Att effektivt kunna förebygga terrorism kräver framför allt tre ting av ansvariga myndigheter. Dels fordras en större grad av oavhängighet och självständighet gentemot utländska myndigheter. Dels måste svenska myndigheter skaffa en långt mer gedigen politisk och samhällshistorisk kunskap för att förstå och utröna var den potentiella jordmånen för organiserad terrorism befinner sig. Terrorismen har sina speciella traditioner, sina kännetecken och rötter i europeisk historia. Kunskap härom gör att man förhållandevis väl kan spåra och förutse ur vilka kretsar och organisationer den nu och framledes kan komma. Dels måste man slutligen på ett annat sätt än hittills inrikta undersökningarna utefter de vägar, som är karakteristiska för terrorverksamheten. Det är inte i första hand dem som öppet visar sina politiska sympatier som intresset bör gälla. Det är inte heller enbart enskilda politiska grupperingar, som utgör terrorismens forum. Dessa föreningar utnyttjas också av andra intressen, som önskar dölja sig eller vilseleda myndigheterna; inte minst måste här uppmärksammas de utländska säkerhetstjänsterna, t. ex. den turkiska. En mer djuplodande analys och spaning är alltså nödvändig.

Reformering av lagstiftningen

Kampen mot terrorismen kräver sålunda förändringar i lagstiftningen. Man måste såväl söka undvika förbiseenden och felbedömningar som skydda oskyldiga mot oberättigade misstankar. Här erbjuder sig två alternativa vägar.

Endera kan man avskaffa den nuvarande terroristlagstiftningen och i stället falla tillbaka på brottsbalkens bestämmelser om straffbara förberedelser till brott. Alla de brottstyper som är typiska för terrorverksamhet är straffbara redan på förberedelsestadiet. Med en sådan utgångspunkt måste man styrka en misstanke på vanligt sätt och tvingas till en däremot svarande exakthet och grundlighet i utredningen. Ur rättssäkerhetssynvinkel är detta att föredra. Från effektivitetssynpunkt kan dock en nackdel vara, att myndigheterna kommer in på ett något för sent stadium och att det förebyggande momentet försvagas.

Alternativt kan man behålla den nuvarande lagstiftningen men ställa mer kvalificerade krav på bevisföringen. Den sistnämnda bör då bestå av verkliga indicier och ha som allmän utgångspunkt, att alternativa förklaringar till de uppgivna omständigheterna kan uteslutas eller visas vara helt osannolika. Man bör tillgodogöra sig den gardering som består i rätt för den misstänkte att i full utsträckning kunna bemöta anklagelser och påståenden.

Slutligen bör man, för att få en bättre inriktning på bevissamlande och bevisning, erbjuda berörd myndighetspersonal en kvalificerad skolning i de politiska och historiska sammanhang, som har betydelse för en verklig insikt om terrorismens ursprung och säregenheter.

Hemställan

Under hänvisning till det anförda föreslås

1. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag och åtgärder för en förändring av terroristlagstiftningen och dess tillämpning i enlighet med vad i motionen anförs,
2. att riksdagen hemställer hos regeringen om åtgärder i syfte att öka den politiska skolningen hos handläggande myndigheter beträffande sådana sammanhang som har betydelse för insikten om terrorismens karaktär.

Stockholm den 27 januari 1986

Lars Werner (vpk)
Bertil Måbrink (vpk)
Jörn Svensson (vpk)
Bo Hammar (vpk)
Nils Berndtson (vpk)
Inga Lantz (vpk)