

Regeringens skrivelse

2005/06:61

2005 års redogörelse för tillämpningen av lagen
(1991:572) om särskild utlänningskontroll

Skr.
2005/06:61

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Harpsund den 8 december 2005

Göran Persson

Jens Orback
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll under tiden den 1 juli 2004 till den 30 juni 2005 och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden bifallit en ansökan av Säkerhetspolisen om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll och avslagit en ansökan om upphävande av ett tidigare meddelat utvisningsbeslut enligt lagen.

Innehållsförteckning

Skr. 2005/06:61

1	Inledning.....	3
2	Lagen om särskild utlänningskontroll	3
3	Den parlamentariska kontrollen	4
4	Aktuella lagändringar	4
5	Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll	5
6	Utvecklingen av den internationella terrorismen	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 december 2005 ...	10

I samband med införandet av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ansågs att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar terroristbestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder – liksom under tidigare år – skulle ske genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen (prop. 1990/91:118 s. 72, bet. 1990/91:JuU29 s. 32, rskr. 1990/91:298). Den senaste redogörelsen lämnades i regeringens skrivelse 2004/05:44.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden den 1 juli 2004 till den 30 juni 2005. Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisen) har som underlag för redogörelsen i en skrivelse till regeringen redogjort för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll under den aktuella perioden, dnr Ju2005/10885/PO.

2 Lagen om särskild utlänningskontroll

Särskilda bestämmelser som syftar till att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Reglerna syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asylrättsliga skäl ändå måste beredas en fristad i landet.

Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen. Sedan den 1 juli 1991 återfinns de i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Vid den nya lagens tillkomst konstaterade man att särskilda bestämmelser alltjämt behövs som ger utrymme för att utvisa sådana utlänningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terrorhandlingar (prop. 1990/91:118 s. 30).

Enligt lagens lydelse skall en utlänning kunna utvisas om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som är känt om personens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att personen kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529) om avvisning och utvisning skall dock tillämpas i första hand.

Det krävs inte att personen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen om särskild utlänningskontroll skall kunna tillämpas. Lagen kan tillämpas även vid brottslig gärning i en främmande stat. Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att det t.ex. finns risk för dödsstraff eller tortyr i det land till vilket personen skall utvisas, skall regeringen, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna att verkställigheten skall skjutas upp, s.k. inhibition. Regeringen kan i sådant fall meddela bestämmelser om skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet, s.k. anmälningsplikt. Efter ett beslut om utvisning får regeringen även förordna att vissa särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spaningssyfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan och hemlig teleavlyssning. Beslutet om tvångsmedel i det enskilda fallet fat-

tas av domstol. Ett regeringsbeslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Efter treårsfristens utgång skall frågan prövas av allmän domstol.

3 Den parlamentariska kontrollen

Terroristbestämmelserna och reglerna om särskilda tvångsåtgärder fick vid sin tillkomst en begränsad giltighetstid, vilket innebar en möjlighet att kontrollera regeringens och myndigheternas handlande. När terroristbestämmelserna permanentades år 1975 beslutades att regeringen varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av bestämmelsernas tillämpning (prop. 1975/76:18 s. 161). En motsvarande redovisning görs beträffande bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt beträffande lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. I samband med att lagen om särskild utlänningskontroll infördes ansåg man att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder även i fortsättningen bör göras genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen.

4 Aktuella lagändringar

Regeringen beslutade den 26 maj 2005 om propositionen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170). Riksdagen antog propositionen den 14 september 2005 (rskr. 2005/06:1). Lagstiftningen, som träder i kraft den 31 mars 2006, innebär att ärenden enligt utlänningslagen med säkerhetsaspekter och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll skall avgöras av Migrationsverket i första instans. Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas till regeringen. Överklagandet skall ges in till verket som skyndsamt skall överlämna ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen skall hålla muntlig förhandling och yttra sig i ärendet. Yttrandet och handlingarna skall därefter överlämnas till regeringen för beslut. Om domstolen kommer fram till att det finns hinder mot verkställighet, skall yttrandet i den delen vara bindande för regeringen.

Den 1 oktober 2004 trädde en lagändring i 27 kap. rättegångsbalken i kraft som bl.a. innebar att ett system med offentliga ombud infördes i alla ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning (prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14). Det offentliga ombudet har till uppgift att bevaka enskildas integritetsintressen. Ombudet får tillgång till all information som ligger till grund för domstolens prövning och har möjlighet att överklaga domstolens beslut. Denna ordning gäller även ärenden där lagen om särskild utlänningskontroll är tillämplig och frågan om hemlig teleavlyssning eller teleövervakning aktualiseras.

I departementspromemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) föreslås att en ny nämnd,

Tvångsmedelsnämnden, skall inrättas under regeringen och att nämnden skall granska författningsreglerad användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och överskottsinformation. Enligt förslaget skall nämnden därför bl.a. granska tillämpningen av reglerna om användningen av hemlig teleavlyssning m.m. i lagen om särskild utlänningskontroll. Promemorian är remitterad och regeringen kommer under våren 2006 att ta ställning till förslaget.

5 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Tillämpning av lagen under perioden 1 juli 2004 – 30 juni 2005

Regeringen har fattat två beslut enligt lagen under tidsperioden den 1 juli 2004 – 30 juni 2005. Det ena ärendet gällde omprövning av tidigare meddelat utvisningsbeslut, där regeringen avslog ansökan om upphävande av utvisningsbeslutet. Det andra ärendet avsåg prövning av om en person skulle utvisas ur Sverige med stöd av lagen. Beträffande detta ärende kan följande nämnas.

Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisen) beslutade den 14 september 2004 att ta en person i förvar enligt 9 § lagen om särskild utlänningskontroll. Den 15 september 2004 anmälde Säkerhetspolisen förvarsbeslutet till regeringen samt ansökte om utvisning av personen enligt 1 § första stycket 2 nämnda lag. Ärendet gällde en person med irakiskt ursprung som suttit frihetsberövad misstänkt för medhjälp till terroristbrott. Migrationsverket yttrade sig i ärendet. Förhandlingar i frågorna om bl.a. förvar och utvisning hölls i Stockholms tingsrätt vid flera tillfällen.

Regeringen beslutade den 20 december 2004 att personen skulle utvisas och förbjudas att återvända till Sverige. Regeringen förordnade vidare att verkställighet tills vidare inte fick ske (inhibition), att personen skulle fullgöra anmälningsplikt samt att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel fick tillämpas. Som skäl för beslutet angav regeringen bl.a. följande:

Med hänsyn till vad som är känt om personens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan det befaras att han kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Med hänsyn till personens bakgrund och den nuvarande situationen i Irak får det emellertid för närvarande anses föreligga en sådan risk för hans person som avses i 8 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) om beslutet verkställs. Beslutet kan inte heller verkställas till annat land.

Tillämpning av lagen åren 1991–2004

Nedan redovisas antalet fall där lagen om särskild utlänningskontroll tidigare har tillämpats, dvs. när regeringen har fattat beslut enligt lagen. I

redovisningen ingår både nya utvisningsärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll och ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut.

- 1991/1992 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
- 1992/1993 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
- 1993/1994 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 1994/1995 – lagen tillämpades vid fem tillfällen
- 1995/1996 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen
- 1996/1997 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 1997/1998 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
- 1998/1999 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 1999/2000 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
- 2000/2001 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen
- 2001/2002 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 2002/2003 – lagen tillämpades vid fem tillfällen
- 2003/2004 – lagen tillämpades vid två tillfällen

Det kan därmed konstateras att lagen har tillämpats vid totalt 32 tillfällen under den tid den har varit i kraft.

6 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Den internationella utvecklingen

Under perioden den 1 juli 2004 till den 30 juni 2005 har inga terroristattentat riktats specifikt mot Sverige eller svenska intressen. Risken för att terroristattentat skall komma att riktas direkt mot vårt land och våra intressen bedöms av Säkerhetspolisen för närvarande som begränsad. Där emot föreligger en generellt sett förhöjd risk för terroristattentat riktade mot vissa andra länders intressen i Sverige. Dessutom finns en risk att Sverige används som bas för logistik och annan verksamhet som stödjer terrorism.

Internationellt har antalet terroristdåd och dödsoffer under perioden ökat jämfört med närmast föregående period. Terrorismen är ett globalt hot som berör alla världens länder.

Det enskilt största terroristdådet var ockupationen av en skola i Beslan i Ryssland i september 2004. Ockupationen, som genomfördes av tjejtjenska terrorister, fick ett brutalt slut där sammanlagt 338 personer miste livet, varav flertalet var barn.

Bland EU-länderna ägde ett antal terroristattacker rum även om antalet dödsoffer var begränsat. Det mest uppmärksammade dådet gällde mordet på den nederländske filmregissören Theo van Gogh i november 2004 som mördades av en extremistisk islamist. Även om EU-länderna under perioden varit relativt förskonade från dödliga terroristattacker betyder inte detta att hotet minskat. Inte minst gäller detta hotet från extremistiska islamistiska grupper och nätverk. Ett antal planerade terroristdåd avstyrades under perioden. Bombattackerna i Madrid i mars 2004 där 191

människor miste livet och bombdåden i London sommaren 2005 är tragiska påminnelser om att terrorister har både ambition och kapacitet att orsaka mycket omfattande skada i Europa. Rekryteringen till terroristnätverk fortsätter och särskilt oroande är indikationer på att även till synes fullt integrerade individer bland andra och tredje generationens invandrare är mottagliga för extremistiska budskap.

Det land som enskilt varit föremål för flest terroristdåd är Irak. Ett mycket stort antal attacker mot såväl civila irakiska mål som mot de amerikanska och brittiska trupperna i Irak ägde rum. Förövarna kan liksom tidigare något förenklat delas in i fyra grupper: anhängare till den tidigare regimen, utländska terrorister med kopplingar till al-Qaida – däribland också från Europa, men framförallt från det övriga Mellanöstern –, religiösa militanta rörelser samt rent kriminella element.

Terroristdåd mot Israel, däribland vissa på de ockuperade områdena, fortsätter med oförminskad kraft och Israel är näst Irak det land som var det främsta offret för politiskt och religiöst våld. Utsikterna för fredsprocessen är ovissa. Listan över länder som drabbades av terroristattacker kan göras mycket lång. Till de mer framträdande hör även Indien, Pakistan, Afghanistan, Indonesien, Sri Lanka, Turkiet, Egypten, Bangladesh m.fl.

Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism

I regeringsförklaringen i september 2005 betonades vikten av att effektivt bekämpa terrorism och att minska vårt samhälles sårbarhet vid svåra påfrestningar. Det är regeringens bestämda uppfattning att en mycket hög säkerhet skall upprätthållas i landet och att Sverige inte skall kunna utnyttjas för att planera och stödja terroristverksamhet. Samtidigt skall rättssäkerheten värnas. Det är en central svensk ståndpunkt att åtgärder mot terrorism skall vidtas med respekt för folkrätten, de mänskliga rättigheterna, den personliga integriteten och rättssäkerheten. Det internationella samarbetet har högsta prioritet. Gemensamma normer och lösningar är nödvändiga för att nå framgång i ansträngningarna att minska hotet från terrorism.

Samarbetet inom EU mot terrorism intensifierades naturligtvis efter terroristdåden i Madrid. Europeiska rådet antog den 25 mars 2004 en deklaration om bekämpning av terrorism innehållande 15 olika punkter med förslag till åtgärder. I deklarationen anges dessutom att ministerrådet – i samarbete med generalsekreteraren och kommissionen – skall rapportera till Europeiska rådet om hur uppföljningen av deklarationen fortskrider. En första uppföljning ägde rum vid Europeiska rådets möte i juni 2004 då bland annat EU:s handlingsplan mot terrorism antogs.

En praxis har nu utvecklats med återrapportering och avstämning i slutet av varje ordförandeskap. I sin återrapportering i juni 2005 utgick det luxemburgska ordförandeskapet från de prioriteringar som sattes upp av Europeiska rådet i december 2004. I korthet kan nämnas att framsteg noterades inom EU:s ministerråd för rättsliga och inrikesfrågor gällande antagande av ett flertal rättsakter som pekades ut i handlingsplanen t.ex. det svenska initiativet om utökad informationsutbyte. Vidare rapporterades att flera åtgärder vidtagits för att genomföra den strategi mot finansiering av terrorism som antogs i december 2004. Beträffande externa re-

lationer rapporterades att samarbetet med FN och USA fortlöper bra och att de första stegen har tagits för att fördjupa samarbetet med Ryssland. Dialoger förs även med ett antal prioriterade länder för att identifiera behov och möjligheter till riktat tekniskt bistånd för kontraterrorismarbete.

Listan på personer, vars tillgångar skall spärras enligt rådets förordning 881/2002 beträffande införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa associerade personer och enheter m.m. med Usama bin Laden, nätverket al-Qaida och talibanerna, har uppdaterats flera gånger under aktuell tidsperiod. EU har vid två tillfällen uppdaterat sin egen lista över terrorister och terroristorganisationer, kopplad till genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001).

Terrorismfrågan har under året haft en framträdande plats inom ramen för FN:s pågående reformprocess. I december 2004 lade den s.k. Högnivåpanelen fram sin rapport om hur FN bör reformeras för att möta de nya säkerhetshoten. I rapporten får terrorismfrågan stort utrymme och ett antal rekommendationer presenteras. Flera av dessa följdes upp i det förslag till internationell strategi mot terrorism som FN:s generalsekreterare presenterade i mars 2005. Strategin pekar ut fem särskilt prioriterade områden: förebyggande insatser avseende terroristrekrytering och stöd till terrorister; åtgärder som hindrar terroristers tillgång till vapen, finanser m.m.; åtgärder för att avskräcka stater från att sponsra terrorism; åtgärder för att höja staters kapacitet att bekämpa terrorism; samt insatser för att värna mänskliga rättigheter i kampen mot terrorism. Sverige har aktivt deltagit i arbetet som rör terrorism inom ramen för reformprocessen, där EU-länderna har drivit en gemensam linje. Sverige har bl.a. varit pådrivande i frågan om förbättrad rättssäkerhet för individen i genomförandet av sanktioner.

I oktober 2004 antog FN:s säkerhetsråd resolutionen UNSCR 1566 om stärkta åtgärder för att bekämpa terrorismen. Enligt resolutionen skall en särskild arbetsgrupp inrättas med uppdrag att överväga hur arbetet mot terrorismen kan effektiviseras. Under året har ansträngningarna också fortsatt i syfte att stärka FN:s arbete för att utvärdera och påskynda genomförandet av säkerhetsrådets övriga resolutioner om terrorism. I mars 2004 inrättades ett exekutivdirektorat, CTED (Counter-Terrorism Executive Directorate) kopplat till säkerhetsrådets Counter-Terrorism Committee, som bl.a. skall utvärdera genomförandet av UNSCR 1373, föra dialog med medlemsstater och underlätta tekniskt bistånd i syfte att öka länders egen förmåga till terrorismbekämpning. CTED har under året byggt upp sin stab och kompetens och har bl.a. genomfört missioner i medlemsstater för att utvärdera behoven av kapacitetsstöd.

Arbetet inom FN med en övergripande konvention mot internationell terrorism fortsätter, nu med sikte på att slutföra frågan under den generalförsamling som börjar hösten 2005. Det normativa arbetet på andra områden mot terrorism har gjort tydliga framsteg. Efter sju års förhandlingar antog generalförsamlingen den 13 april 2005 enhälligt en konvention om bekämpande av nukleär terrorism. Förhandlingar har även pågått om ändringar i konventionen (1980) om fysiskt skydd av kärnämnen samt om en översyn av konventionen (1988) för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet och tilläggsprotokollet samma år om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar på kontinentalsockeln.

Inom Europarådet har en konvention om förebyggande av terrorism förhandlats fram inom expertkommittén CODEXTER. Syftet med konventionen är att öka möjligheterna att ingripa innan terroristdåd begås. Konventionen innehåller straffbestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och träning av terrorister. Konventionen innehåller även bestämmelser om utlämning, rättslig hjälp, brottsförebyggande arbete m.m. Konventionen antogs av Ministerkommittén i Europarådet i april 2005 och öppnades för undertecknande vid toppmötet i Warszawa den 16–17 maj 2005. Sverige undertecknade konventionen den 16 maj 2005.

Sverige deltar också aktivt i arbetet med frågor om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som utförs inom Financial Action Task Force (FATF). Under 2003 reviderades FATF:s 40 rekommendationer om åtgärder mot penningtvätt. Revideringen innebar bl.a. att rekommendationerna delvis kom att gälla även åtgärder mot terrorismfinansiering. Till FATF:s tidigare åtta specialrekommendationer om åtgärder mot terrorismfinansiering lades i oktober 2004 en nionde rekommendation. Den senare rör skyldighet att deklarerera kontanta medel som flyttas över landsgränserna. Inom FATF pågår också löpande diskussioner om hur de nämnda rekommendationerna skall tillämpas.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 december 2005

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Östros, Messing, Y. Johansson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Orback

Regeringen beslutar skrivelse 2005/06:61 2005 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.