

Regeringens skrivelse

2003/04:46

2003 års redogörelse för tillämpningen av lagen
(1991:572) om särskild utlänningskontroll

Skr.
2003/04:46

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 november 2003

Göran Persson

Mona Sahlin
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll under tiden den 1 juli 2002 till den 30 juni 2003 och en redogörelse för den internationella terrorismens utveckling under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden bifallit en ansökan av Säkerhetspolisen om utvisning av två personer enligt lagen om särskild utlänningskontroll och avslagit tre ansökningar om upphävande av tidigare meddelade utvisningsbeslut enligt lagen.

Innehållsförteckning

Skr. 2003/04:46

1	Inledning.....	3
2	Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	3
3	Den parlamentariska kontrollen	4
4	Ny lagstiftning för att bekämpa terrorism	4
5	Regeringens redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.....	6
6	Den internationella terrorismens utveckling	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 november 2003 .	10

1 Inledning

I samband med införandet av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ansåg man att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar terroristbestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder även i fortsättningen 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 2002/03:3.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden den 1 juli 2002 till den 30 juni 2003. Säkerhetspolisen (Rikspolisstyrelsen) har som underlag för redogörelsen i en skrivelse till regeringen redogjort för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll under den aktuella perioden.

2 Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Särskilda bestämmelser med syfte 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 alltså 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 före den 1 juli 2003 skulle en utlänning kunna utvisas om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som var känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kunde befaras att han eller hon skulle komma att begå eller medverka till en brottslig gärning som innefattade våld, hot eller tvång för politiska syften. Lagens lydelse ändrades den 1 juli 2003 då lagen (2003:148) om straff för terroristbrott trädde i kraft (se avsnitt 4). Enligt den nya lydelsen skall en utlänning kunna utvisas om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen 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, varken nu eller tidigare, att personen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen skall kunna tillämpas. Lagen om särskild utlänningskontroll kan tillämpas även vid brottslig gärning i främmande stat.

Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att utlänningen t.ex. riskerar dödsstraff eller tortyr i det land till vilket han eller hon skall utvisas, skall regeringen, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna om inhibition av verkställigheten. Regeringen kan i sådant fall meddela bestämmelser om skyldighet för utlänningen 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 fattas av domstol. Ett regeringsbeslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna 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 uttalades att regeringen varje år skulle lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av bestämmelsernas tillämpning (prop. 1975/76:18 s. 161). En motsvarande redovisning sker beträffande bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt beträffande lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. I samband med införandet av lagen om särskild utlänningskontroll ansåg man att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder även i fortsättningen bör ske genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen.

4 Ny lagstiftning för att bekämpa terrorism

Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Den 1 juli 2002 trädde lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. i kraft (prop. 2001/02:149, bet. 2001/02:JuU25, rskr. 2001/02:268). Lagen syftar till att genomföra Förenta nationernas (FN) internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. Sverige ratificerade konventionen den 6 juni 2002.

Enligt lagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådana särskilt allvarliga brott som det enligt konventionen skall vara straffbart att finansiera. Straffet är fängelse i högst två år och om brottet är grovt, fängelse lägst sex månader och högst sex år. Försök till finansiering är också straffbart. Lagen innehåller även en särskild bestämmelse om utvidgad

domsrätt för brott som utom riket begåtts av svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i landet. Banker och andra finansiella företag är nu – på samma sätt som gäller vid misstänkt penningtvätt – skyldiga att granska och till polisen rapportera transaktioner som kan misstänkas avse tillgångar som skall användas för att finansiera allvarliga brott. Dessutom är det möjligt att förverka de ekonomiska tillgångar som är avsedda att användas för att finansiera brottet.

Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och följdändringar i annan lagstiftning

Den 1 juli 2003 trädde lagen (2003:148) om straff för terroristbrott i kraft (prop. 2002/03:38, bet. 2002/03:JuU12, rskr. 2002/03:148). Lagen syftar till att genomföra EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism. Rambeslutet godkändes av riksdagen den 29 maj 2002 och antogs vid EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002.

Genom lagen införs ett särskilt terroristbrott i Sverige. För att en gärning skall betraktas som terroristbrott krävs att den allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Dessutom krävs att avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. De gärningar som under dessa förutsättningar skall utgöra terroristbrott är bl.a. mord, människorov, sabotage, kapning, spridande av gift eller smitta och olovlig befatning med kemiska vapen. Straffet för terroristbrott är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år eller på livstid. Om brottet är mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två och högst sex år. Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott är också straffbart.

I likhet med vad som sedan tidigare gäller för särskilt grova brott, är svenska domstolar behöriga att döma över terroristbrott och försök därtill oavsett var i världen och av vem det har begåtts.

De begrepp som tidigare användes i lagstiftningen för att beskriva vilka gärningar som skall anses utgöra terrorism har också, till följd av lagen om straff för terroristbrott, ersatts med en hänvisning till terroristbrott enligt den lagen. Detta innebar bl.a. en ändring i lagen om särskild utlänningskontroll på så sätt att begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften ersattes med en hänvisning till sådan brottslighet som avses i lagen om straff för terroristbrott.

Slutligen slopades undantaget i 1 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll. Det är därmed numera möjligt att utvisa en utlänning enligt lagen, om utlänningen kan befaras begå eller medverka till terroristbrott i ett annat land än Sverige, även om gärningen har övervägande karaktär av politiskt brott. Som skäl för denna ändring anges i motiven till lagstiftningen att det står i överensstämmelse med den internationella utvecklingen på området och att det kan vara stötande och osolidariskt mot den stat där terroristbrottet planeras ske att inte kunna utvisa i dessa fall (prop. 2002/03:38 s. 82).

5 Regeringens redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Skr. 2003/04:46

Regeringen har fattat fem beslut enligt lagen under tidsperioden den 1 juli 2002 till den 30 juni 2003. Tre ärenden gällde omprövning av tidigare meddelade utvisningsbeslut, där regeringen avslog ansökningar om upphävande av utvisningsbesluten enligt lagen. Två ärenden avsåg prövning av om två personer skulle utvisas ur Sverige med stöd av lagen. Beträffande dessa ärenden kan följande nämnas.

Säkerhetspolisen (Rikspolisstyrelsen) anmälde den 6 juni 2002 två ärenden om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll hos regeringen. Ärendena gällde två personer som i maj 2002 hade rest in i Sverige och sökt asyl och därefter blivit föremål för förvarstagande enligt 9 § lagen om särskild utlänningskontroll. Migrationsverket yttrade sig i ärendena och det bekräftades under handläggningen att personerna hade sökt asyl i Österrike. Förhandlingar i frågorna om förvar och utvisning hölls vid två tillfällen i Stockholms tingsrätt under juni och juli 2002.

Regeringen beslutade den 11 juli 2002 att personerna skulle utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll och utvisningsbesluten förknäpades med ett förbud att återvända till Sverige inom tio år. Verkställigheten skulle ske till Österrike eller annan stat som enligt Dublinkonventionen var förpliktad att efter begäran återta personerna, såvida inte personerna själva kunde visa att de kunde tas emot i ett annat land. I skälen för besluten angav regeringen bl.a. följande. ”Den organisation som Säkerhetspolisen har lämnat information om utövar våld och annan brottslig verksamhet för politiska syften och personerna har på visst sätt anknytning till organisationen samt till en i ett annat europeiskt land pågående utredning med koppling till terrorism. Personerna har också strax före inresan till Sverige haft kontakter med personer och grupper som har kopplingar till terroristverksamhet.”

Regeringen fann mot bakgrund av de samlade uppgifterna att det kunde befaras att personerna skulle komma att begå eller medverka till sådan brottslig gärning som innefattade våld, hot eller tvång för politiska syften som avsågs i den då gällande 1 § första stycket 2 lagen om särskild utlänningskontroll. Säkerhetspolisen verkställde utvisningsbesluten under juli månad 2002.

Nedan redovisas antalet fall där lagen 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

Skr. 2003/04:46

Det kan därmed konstateras att lagen har tillämpats vid totalt 28 tillfällen under den tid den har varit i kraft.

6 Den internationella terrorismens utveckling

Det har inte förekommit några terroristattacker i Sverige under tiden den 1 juli 2002 till den 30 juni 2003. Sex svenska medborgare dödades dock vid bombattentatet vid ett diskotek på Bali i Indonesien den 12 oktober 2002. Fallet med de två svenskar som i augusti 1998 fördes bort i gränsområdet mellan Kongo, Uganda och Rwanda är alltså olöst. Alla uppgifter som kommer fram undersöks dock i syfte att försöka få reda på vad som hände.

Under hösten 2002 inträffade flera allvarliga terroristattacker som exempelvis angreppet på den franska oljetankern Limburg utanför Jemen, bombattentatet på Bali och attentatet mot ett turisthotell i Mombasa, Kenya. I samband med den sistnämnda händelsen undgick ett israeliskt charterplan, som just lyft, att träffas av två luftvärnsmissiler. Under våren 2003 har ytterligare bombattentat ägt rum i Riyadh och i Casablanca.

Det globala terroristnätverket al-Qaida misstänks på ett eller annat sätt ha medverkat i, i vart fall något eller några av de nämnda terroristdåden. Även om al-Qaida anses försvagad till följd av alla motåtgärder efter attentatet den 11 september 2001, bedöms det alltså ha både ambition och förmåga att agera främst mot USA och Israel, men också mot andra västerländska intressen och mot muslimska stater med regimer som anses vara allt för västvänliga.

Al-Qaidas nätverk består av enskilda aktörer med både avsikt och förmåga att agera i linje med nätverkets övergripande målsättningar. Om stora spektakulära aktioner, liknande attentaten den 11 september 2001, numera kan visa sig för svåra att utföra, kan istället väljas s.k. mjuka mål och kanske mer slumpvis utvalda objekt. Terrorattentat, ofta riktade mot civilbefolkning, där en person avsiktligt spränger sig själv i luften, har fått ökad spridning, inte minst därför att dessa attentat är så svåra att skydda sig mot. Risken för att terrorister förvärvar biologiska, kemiska, radiologiska eller nukleära massförstörelsevapen, ger hotet från terrorismen en ny dimension.

Konflikten i Mellanöstern har annars åter kommit att dominera bilden. Den av USA, EU, Ryssland och FN antagna färdplanen för en fredlig lösning sjösattes under perioden och accepterades efter hand av såväl Israel som av den Palestinska myndigheten. Fatah, Hamas och Islamiska Jihad träffade parallellt med denna en intern överenskommelse om stopp på alla attacker mot Israel och israeler under 3–6 månader. Den nedgång av våldsnivån som därefter följde blev dock kortvarig. Redan innan färdplanen hade börjat genomföras skedde flera terrorattentat.

Även i övrigt har huvuddelen av det politiskt eller religiöst motiverade våldet fortsatt inom etablerade konfliktområden såsom Tjetjenien, Algeriet och Colombia samt Indiens och Pakistans konflikt om Kashmir. Den

positiva utvecklingen på Sri Lanka, som inleddes med en vapenvila i december 2001, fortsatte under 2002 och 2003. Det ger anledning till en försiktig optimism om en fortsatt fredsprocess mellan landets regering och den tamilska separatist rörelsen LTTE, ”de tamilska tigrarna”.

I Europa har yttringar av inhemsk terrorism fortsatt i Spanien där den baskiska separatist rörelsen ETA riktat sina aktioner bl.a. mot polis och representanter för rättsväsendet. På Nordirland utgör vissa utbrytargrupper från IRA alltså ett hot mot säkerheten. I Grekland har berörda myndigheter för första gången lyckats gripa medlemmar i den ”Revolutionsära Organisationen 17 november”.

Det internationella samfundets åtgärder mot terrorism

De intensiva internationella ansträngningarna mot terrorism under året som följde omedelbart efter händelserna den 11 september 2001, gick under den aktuella perioden in i ett något lugnare skede präglad av uppföljning och genomförande.

Inom EU fortsatte arbetet på grundval av den handlingsplan mot terrorism som Europeiska rådet antog den 21 september 2001, bl.a. om att utarbeta ett rambeslut om bekämpande av terrorism, att motarbeta finansiering av terrorism, att bättre samordna unionens globala insatser på området samt att fortsätta att utveckla de internationella instrumenten mot terrorism. En rad åtgärder för att stärka det operativa polisarbetet har också vidtagits, främst för att förbättra informationsutbytet och samordningen av insatser. Listan på personer, vars tillgångar skall frysas 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 ett tjugotal gånger under aktuell tidsperiod. EU har även vid fyra tillfällen uppdaterat sin egenhändigt upprättade lista över terrorister och terroristorganisationer, kopplad till genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001). När det gäller att samordna EU:s globala insatser på ett mer politiskt plan har det i praktiken blivit fråga om att i den politiska dialogen med tredje land mer aktivt föra in frågor om terrorism eller att beakta dessa frågor när EU sluter avtal med sådana stater. Hit hör också att genom främjande av handel, investeringar och utvecklingssamarbete samt mänskliga rättigheter söka motverka uppkomsten av terrorism. Särskilt tekniskt bistånd i kontraterrorism är dessutom under utveckling i samråd med FN för att bistå med tillämpningen av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) riktad mot terrorism i allmänhet.

Inom FN pågår fortfarande arbetet på två oavslutade konventioner mot terrorism; ett förslag till övergripande konvention mot internationell terrorism respektive ett förslag till konvention mot nukleär terrorism.

Inom Europarådet har man under perioden utarbetat ett tilläggsprotokoll till den europeiska konventionen om bekämpande av terrorism (1977), vilket undertecknats av Sverige. Protokollet innebär att anslutna stater i förhållande till vissa typer av brott inte får åberopa vägransgrunden ”politiska brott” för att vägra utlämning eller internationell rättslig hjälp i brottmål. Europarådets ministerkommitté har också den 11 juli 2002 antagit riktlinjer om mänskliga rättigheter och kampen mot terrorism.

Ett organ av särskild betydelse mot finansiering av terrorism och där Sverige aktivt medverkar är Aktionsgruppen mot penningtvätt (Financial Action Task Force on Money Laundering) eller mera känt som FATF, som kompletterat sina 40 rekommendationer mot penningtvätt med 8 speciella rekommendationer mot finansiering av terrorism. FATF har under perioden genomfört en översyn av rekommendationerna samt arbetat med att ta fram närmare riktlinjer för deras tolkning och tillämpning.

I regeringsförklaringen den 1 oktober 2002 framhölls att den internationella kampen mot terrorism skall bedrivas med full respekt för folk-rätten, de mänskliga rättigheterna och rättssäkerheten. Detta utgör ledstjärnan för Sveriges arbete på området. Frågan har börjat få ökad uppmärksamhet också internationellt. Som exempel kan nämnas att FN:s generalförsamling i december 2002 antog en resolution som understryker att staterna i kampen mot terrorismen måste uppfylla sina förpliktelser i enlighet med internationell rätt och särskilt de mänskliga rättigheterna, flyktingrätten och humanitärätten.

Inom Internationella sjöfartsorganisationen pågår sedan våren 2002 en översyn av konventionen för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet och tilläggsprotokollet om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar på kontinentalsockeln. Konventionen och dess protokoll har ratificerats av Sverige. Bl.a. diskuterar man att utvidga kriminaliseringsbestämmelserna och att införa bestämmelser om rätt att borda fartyg. Syftet är att förbättra möjligheterna att bekämpa terrorism.

EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor träffade den 27 och 28 februari 2003 en politisk överenskommelse om innehållet i ett rambeslut om angrepp mot informationssystem. Rambeslutet innehåller bl.a. bestämmelser om vilka handlingar som skall vara straffbara som sådana angrepp och vilka påföljder brotten skall kunna leda till. Rambeslutet omfattar inte endast angrepp som utgör terroristattacker men motiveras bl.a. av en stigande oro för terroristattacker mot informationssystem som ingår i staters vitala infrastruktur. Frågan om rambeslutets antagande och genomförande bereds för närvarande i regeringskansliet.

Behovet av gemensamma regler om IT-relaterade brott har tidigare uppmärksamrats inom Europarådet. En konvention om IT-relaterad brottslighet antogs och undertecknades av Sverige i november 2001. Frågan om ratificering av konventionen bereds för närvarande i regeringskansliet.

Under Nordiska ministerrådet har det bildats en nordisk arbetsgrupp som skall studera hur mänskliga rättigheter och rättssäkerhetsaspekter bäst kan tas till vara i det vidare nationella och internationella arbetet mot terrorism. Arbetet skall utmynna i en rapport under våren 2004.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 november 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Lövdén, Ringholm, Sommestad, Karlsson H., Nykvist, Lund, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Sahlin

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:46 med 2003 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.