

Regeringens skrivelse

2004/05:44

2004 års redogörelse för tillämpningen av lagen
(1991:572) om särskild utlänningskontroll

Skr.
2004/05:44

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 9 december 2004

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll under tiden den 1 juli 2003 till den 30 juni 2004 och för den internationella terrorismens utveckling under samma period.

Säkerhetspolisen har inte i något fall ansökt hos regeringen om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll under den aktuella perioden. Regeringen har under perioden bifallit en och avslagit en ansökan om upphävande av tidigare meddelade utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Innehållsförteckning

Skr. 2004/05:44

| | | |
|---|---|---|
| 1 | Inledning..... | 3 |
| 2 | Lagen om särskild utlänningskontroll | 3 |
| 3 | Den parlamentariska kontrollen | 4 |
| 4 | Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll | 4 |
| 5 | Den internationella terrorismens utveckling | 5 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 9 december 2004 | 9 |

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 2003/04:46.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden den 1 juli 2003 till den 30 juni 2004. Säkerhetspolisen (Rikspolisstyrelsen) har som underlag för redogörelsen i en skrivelse till regeringen redogjort för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll under den aktuella perioden, dnr. Ju2004/9804/PO.

2 Lagen 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 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 hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon 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 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 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 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 ske genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen.

4 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Regeringen har fattat två beslut enligt lagen under tidsperioden den 1 juli 2003 till den 30 juni 2004. Båda ärendena gällde ansökningar om upphävande av tidigare meddelade utvisningsbeslut. Säkerhetspolisen avstyrkte båda dessa ansökningar ur säkerhetssynpunkt. Regeringen biföll den 22 januari 2004 en av ansökningarna och upphävde därmed ett tidigare meddelat utvisningsbeslut. Regeringen avslög den 19 maj 2004 den andra ansökan om upphävande av utvisningsbeslut. Ytterligare ett ärende om omprövning av ett tidigare meddelat utvisningsbeslut har kommit in till regeringen under perioden. Regeringen har ännu inte fattat beslut i detta ärende.

Säkerhetspolisen har i sitt underlag till regeringen anfört att för deras arbete med kontraterrorism fyller såväl lagen om särskild utlänningskontroll som lagen om straff för terroristbrott viktiga funktioner. Under våren och sommaren 2004 har Säkerhetspolisen drivit en omfattande förundersökning mot fyra personer som suttit frihetsberövade misstänkta för brott enligt lagen om straff för terroristbrott. Säkerhetspolisen har inte lämnat in någon ansökan enligt lagen om särskild utlänningskontroll under den nu aktuella perioden.

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
- 2002/2003 – lagen tillämpades vid fem tillfällen

Det kan därmed konstateras att lagen har tillämpats vid totalt 30 tillfällen under den tid den har varit i kraft.

5 Den internationella terrorismens utveckling

Den internationella terrorismens utveckling

Under perioden 1 juli 2003 till den 30 juni 2004 har inga terroristattentat riktats specifikt mot Sverige eller svenska intressen. Svenska intressen har dock drabbats av internationell terrorism under samma period. Sex människor dödades den 1 maj 2004, varav fyra var anställda hos ABB, i samband med att militanta islamister öppnade eld mot byggnader och människor i ett kontorsområde dominerat av utländska företag i Yanbu, Saudiarabien. En svensk medborgare dödades under ett attentat fyra veckor senare i staden al Khobar i Saudiarabien. Det finns inget som tyder på att det var svenska intressen som var det primära målet för något av attentaten. Saudiarabien har under perioden drabbats av ett antal terroristattentat som kunnat kopplas till regim- och västfientliga militanta islamister.

Fallet med de två svenskar som i augusti 1998 fördes bort i gränslandet mellan Kongo, Uganda och Rwanda är alltjämt olöst. Alla uppgifter som kommer fram undersöks dock i syfte att försöka få reda på vad som hänt.

Majoriteten av de terroristattentat som genomförts under den aktuella perioden har skett i Indien, Irak, Afghanistan och i Saudiarabien. Militant islamism fortsätter att dominera den internationella hotbilden avseende terrorism. Den 15 november 2003 utfördes två attentat mot synagogor i Istanbul genom att personer avsiktligt sprängde sig själva till döds. Dessa följdes av ytterligare två attentat mot brittiska intressen i samma stad fem dagar senare. Europa drabbades av det största terroristattentatet sedan andra världskriget i och med attentaten i Madrid den 11 mars 2004, som tog 191 personers liv och skadade över 1 500. Detta påminde om att islamistiskt motiverade terroriststrukturer både har en bibehållen ambition och kapacitet att genomföra attentat i Europa.

Attentaten i Madrid var det elfte attentatet som genomförts sedan den 11 september 2001 där islamistiska terroristnätverk varit involverade. De övriga tio har genomförts i Tunisien, Jemen, Indonesien, Kenya, Saudi-

arabien, Marocko och, som nämnts ovan, i Turkiet. Det finns likheter mellan dessa attentat avseende målvalen, som – bortsett från tre tillfällen – utgjorts av amerikanska, israeliska eller judiska mål. Samtliga attentat delar vidare likheten att inhemska militanta islamister varit inblandade i genomförandet och sannolikt också i samband med planering och förberedelser. Nyckelpersonerna bakom attentatet i Madrid den 11 mars 2004 levde till synes fullt integrerade i det spanska samhället och undgick på detta sätt de relativt effektiva kontraterrorism strukturer som utvecklats i Spanien sedan 1970-talet.

Aktörerna bakom våldet i Irak kan något förenklat delas in i anhängare till den tidigare regimen, utländska terrorister med kopplingar till terroristnätverket al-Qaida, religiösa militanta rörelser (al-Sadr) samt kriminella element. Trots gripandet av Saddam Hussein i januari 2004 har inte våldet minskat. I augusti och i oktober 2003 angreps institutioner som Röda korset/halvmånen och FN-högkvarteret, varvid bland andra FN-chefen i Irak, Sergio Vieira de Mello, dödades. Det våld som främst förekommit har varit terroristattentat där personer avsiktligt spränger sig själva till döds och kidnappningar av utlänningar från företrädesvis länder med militär närvaro i Irak. Verkställda avrättningar och hot därom har i något fall påskyndat hemtagningen av utländska fredsbevarande trupper. Personer verksamma i återuppbyggnad och bistånd har också i många fall sett sig tvingade att lämna landet.

Beträffande den israelisk-palestinska konflikten kan konstateras att inga framsteg skett för att återuppta fredsprocessen. Våldet fortsätter att skörda många offer, även om det funnits enstaka perioder med låg våldsnivå. Sedan den s.k. andra intifadan bröt ut hösten år 2000 har, enligt uppgifter från FN, ca 3 500 palestinier och ca 950 israeler dödats.

Politiskt och religiöst motiverat våld har fortsatt även inom andra konfliktområden såsom Afghanistan, Colombia, Nepal, Indien, Pakistan, Thailand och Tjetjenien. Fredsprocessen på Sri Lanka har utsatts för påfrestningar av nya våldsdåd och ökad spänning vartill kommer splittring inom regeringssidan beträffande vägval i kontakterna med den tamilska separatist rörelsen LTTE, ”de tamilska tigrarna”.

Förutom attentaten i Madrid och Turkiet har Europa varit förskonat från större terroristattentat med dödlig utgång under perioden. På flera håll runt om i Europa finns dock aktiva nationella terroristorganisationer som bedöms ha förmåga och vilja att utföra aktioner, till exempel har EU:s institutioner utsatts för attentat i form av brevbomber, lyckligtvis utan några offer.

Sveriges medverkan i det internationella arbetet för att motverka terrorism

Sverige deltar aktivt i det internationella samarbete som är grunden och en förutsättning för att man skall kunna bekämpa terrorismen. Som framgår av deklARATIONEN vid 2004 års utrikespolitiska debatt i riksdagen anser regeringen att den internationella terrorismen utgör ett hot mot allas vår säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter. Det är en central svensk ståndpunkt att åtgärder mot terrorism skall vidtas med respekt för folkrätten, de mänskliga rättigheterna, den personliga integriteten och rättssäkerheten. Den svenska politiken bygger också på att det finns ett

mervärde i internationellt samarbete, som baseras på att inte bara terrorismen utan också dess underliggande komplexa orsaker bekämpas.

Europeiska rådet antog i december 2003 en säkerhetsstrategi vari hotet från terrorismen anges som en central fråga för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Samarbetet inom EU mot terrorism intensifierades naturligtvis efter terroristdåden i Madrid. Europeiska rådet antog den 25 mars 2004 en deklaration som ger uttryck för en förstärkt europeisk solidaritet och en upptrappning av kampen mot terrorism genom att man påskyndar genomförandet av redan fattade beslut. Deklarationen pekade också ut en rad nya åtgärder som tillsättandet av en särskild anti-terrorismsamordnare i rådssekretariatet samt åtgärder för att förbättra utbytet av analytisk underrättelseinformation. Detta för att öka kunskapen bland unionens beslutsfattare om det hot som terrorismen utgör och förse beslutsfattarna med ett bättre beslutsunderlag. Tanken är inte att bygga upp nya strukturer för detta ändamål utan existerande organ som EU:s lägescentral SIT-CEN, Situation Center, kommer att förstärkas, liksom dess länkar till säkerhets- och underrättelsetjänsternas sedan länge upparbetade kanaler inom Bernklubben¹ och Counter Terrorism Group (CTG) samt till den europeiska polisbyrå Interpol. Efter Madrid den 11 mars 2004 har EU också börjat diskutera vilka de praktiska effekterna kan bli av det nya konstitutionella fördragets solidaritetsklausul liksom på vilket sätt den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna och andra externa åtgärder kan komma att bidra till kampen mot terrorismen.

Deklarationen av den 25 mars 2004 låg till grund för en reviderad handlingsplan mot terrorism i förhållande till den tidigare handlingsplanen från den 21 september 2001. Vid Europeiska rådets möte den 17–18 juni 2004 välkomnades den av ministerrådets några dagar tidigare antagna uppdaterade handlingsplanen mot terrorism. Denna omfattar ett stort antal konkreta åtgärder. Huvuddelen av handlingsplanen handlar om frågor under tredje pelaren och förbättrat samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, men det finns också inslag om EU:s arbete för att utforma en politik som genom tekniskt bistånd kan bygga upp kapacitet för att genomföra de internationella förpliktelserna i kampen mot terrorismen. Därutöver behandlar handlingsplanen intensifierade kontakter med prioriterade tredje länder, fördjupad internationell samverkan inklusive ökat stöd till FN, effektivisering av kampen mot finansiering av terrorism, effektivare gränsskydd och gränskontroll samt åtgärder för att söka förhindra nyrekrytering till terrorism.

I sammanhanget förtjänar också att nämnas att EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor i februari 2003 träffade en politisk överenskommelse om innehållet i ett rambeslut om angrepp mot informationssystem. Rambeslutet omnämns i deklarationen av den 25 mars 2004. Beslutet innehåller bestämmelser om vilka handlingar som skall vara straffbara som sådana angrepp och motiveras bl.a. av en stigande oro för terroristattacker mot informationssystem som ingår i staters vitala infrastruktur. Riksdagen har den 27 oktober 2004 godkänt rambeslutet. Behovet av gemensamma regler om IT-relaterade brott har tidigare uppmärksammats inom Europarådet. En konvention om IT-relaterad brottslighet antogs och

¹ Bernklubben är en informell sammanslutning där 16 EU-länders säkerhets- och underrättelsetjänster ingår.

undertecknades av Sverige i november 2001. Frågan om ratificering av konventionen och ett genomförande av rambeslutet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Under Nordiska ministerrådet finns en nordisk arbetsgrupp som studerar hur mänskliga rättigheter och rättssäkerhetsaspekter bäst kan tas tillvara i det vidare nationella och internationella arbetet mot terrorism. Arbetet skall utmynna i en rapport.

Listan på personer, vars tillgångar skall spärras enligt Europeiska 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 också vid några tillfällen uppdaterat sin egen lista över terrorister och terroristorganisationer, kopplad till genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001).

Inom FN pågår fortfarande arbete med två oavslutade konventioner mot terrorism, ett förslag till övergripande konvention mot internationell terrorism och ett förslag till konvention mot nukleär terrorism. Även inom Europarådet pågår diskussioner om rättsliga instrument och rekommendationer med direkt bäring på kampen mot terrorism.

Arbetet med en översyn av konventionen för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet och tilläggsprotokollet om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar på kontinentalsockeln fortsätter också. Sverige har ratificerat konventionen och dess protokoll. Bland de frågor som diskuteras är en utvidgning av kriminaliseringsbestämmelserna och ett införande av rätten att borda fartyg. Syftet är att förbättra möjligheterna att bekämpa terrorism. Även konventionen om fysiskt skydd av kärnämnen är föremål för en översyn i ljuset av terrorismens utveckling under senare år.

FN:s anti-terrorismkommitté fortsätter arbetet för att genomföra resolution 1373, bland annat genom att utvärdera och söka påskynda ett nationellt genomförande. Dess arbets sätt har under perioden förnyats. Från svensk sida har diskussioner initierats om förbättrad rättssäkerhet för individen i de sanktionssystem som byggts upp.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 2004

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar skrivelse 2004/05:44 2004 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll