

Regeringens skrivelse

2001/02:54

2001 års redogörelse för tillämpningen av lagen
(1991:572) om särskild utlänningskontroll

Skr.
2001/02:54

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 november 2001

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll under tiden 1 juli 2000 till den 30 juni 2001 och en redogörelse för den internationella terrorismens utveckling under samma period. Skrivelsen omfattar därmed inte den period under vilken terroristhandlingarna i USA hösten 2001 inträffade.

I skrivelsen konstateras att lagen har tillämpats fyra gånger under den aktuella perioden.

Innehållsförteckning

Skr. 2001/02:54

1	Inledning.....	3
2	Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	3
3	Den parlamentariska kontrollen	4
4	Redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.....	4
5	Den internationella terrorismens utveckling	5
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 november 2001 ...	8

1 Inledning

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 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 2000/01:51.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden den 1 juli 2000 till den 30 juni 2001. Rikspolisstyrelsen har som underlag för redogörelsen i en skrivelse till regeringen daterad den 22 oktober 2001 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 konstaterades 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 lagen skall en utlänning kunna utvisas om det av hänsyn till rikets säkerhet eller 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 en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften. 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 skall kunna tillämpas. Utvisning kan tillämpas även vid brottslig gärning i främmande stat. Detta gäller dock inte en gärning som har övervägande karaktär av politiskt brott. Den tidigare möjligheten att föreskriva om s.k. kommunarrest samt byte av bostad och arbete har avskaffats. 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 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. Regeringen får även förordna att

vissa särskilda bestämmelser om tvångsåtgärder i spaningssyfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan och hemlig teleavlyssning. Ett beslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Efter giltighetstidens 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 terroristbestämmelsernas tillämpning (prop. 1975/76:18 s. 161). En motsvarande redovisning sker såvitt avser bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. I samband med införandet av lagen om särskild utlänningskontroll ansågs att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar terroristbestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder även i fortsättningen bör ske genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen.

Som framgår av betänkandet 1996/97:JuU13 har regeringen den 30 januari 1997 fattat beslut om direktiv för en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda frågan om en ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (dir. 1997:20). I kommitténs uppdrag ingick att utreda om det mot bakgrund av Sveriges internationella förpliktelser finns behov av att ändra den gällande ordningen med regeringen som första och sista instans i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) överlämnade i februari 1999 slutbetänkandet "Ökad rättssäkerhet i asylärenden" (SOU 1999:16) till Utrikesdepartementet. Kommittén föreslår bl.a. ändringar i utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll av innebörden att alla utlänningsärenden av betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet skall avgöras av Statens invandrarverk, numera Migrationsverket, i första instans och kunna överklagas till regeringen. För att tillgodose kravet på prövning av ett oberoende organ föreslås en skyldighet för regeringen att inhämta yttrande från Högsta domstolen innan regeringen beslutar om utvisning eller avvisning. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4 Redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Lagen har tillämpats vid fyra tillfällen under perioden. Samtliga fall avser omprövningar av tidigare meddelade utvisningsbeslut. I samtliga

fall har regeringen avslagit ansökan om upphävande av utvisningsbeslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Skr. 2001/02:54

Som en jämförelse redovisas antalet fall där lagen tidigare har tillämpats.

- 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

Det kan därmed konstateras att lagen totalt har tillämpats vid tjugotre tillfällen under den tid den varit i kraft. I redovisningen ingår också de ärenden där omprövning begärts av tidigare beslut.

5 Den internationella terrorismens utveckling

Den redovisade perioden omfattar tiden 1 juli 2000 till den 30 juni 2001. Redogörelsen omfattar således inte terroristhandlingarna i USA under hösten 2001. Till följd av dessa handlingar har därefter både det nationella och det internationella arbetet mot terrorismen prioriterats och intensifierats. Hotbilder och analyser har förändrats på ett mycket påtagligt sätt. Dessa senare förändringar redovisas dock inte i denna skrivelse.

Sverige har under den angivna perioden varit förskonat från att drabbas av terrorism; detsamma gäller svenska medborgare. Fallet med de två svenskar som i augusti 1998 bortfördes i gränsområdet mellan Kongo, Uganda och Rwanda är dock alltjämt olöst. Utrikesförvaltningen fortsätter att försöka få klarhet i vad som hänt dem.

Antalet dödade i terroristdåd har under perioden hållit sig på en relativt konstant nivå.

Huvuddelen av det politiskt motiverade våldet, har under perioden ägt rum i etablerade konfliktområden. Som exempel kan nämnas Algeriet, Colombia, Sri Lanka, attentat orsakade av Indiens och Pakistans konflikt om Kashmir och naturligtvis Mellanöstern. Tagande av gisslan i syfte att pressa fram pengar till verksamheten har fortsatt på flera håll.

Redan innan terroristhandlingarna i USA ägde rum under hösten 2001 utgjorde den av talibanregimen i Afghanistan understödda verksamheten till förmån för olika militanta rörelser med religiös extremistisk inriktning en källa till ökande oro. Den f.d. saudiske medborgaren Usama bin Laden, "gäst" hos talibanregimen, framträdde som inspiratör och möjlig anstiftare till politiskt/ideologiskt våld med internationell räckvidd i en allt högre grad även utanför den egna regionen. Som verktyg fungerar nätverket al-Qaida ("basen"), med spridning i ett flertal stater. I oktober 2000 utfördes ett sprängattentat mot ett amerikanskt örlogsfartyg i Adens hamn varvid 17 besättningsmedlemmar dödades. USA förknippade händelsen med bin Laden.

Situationen i Mellanöstern mellan Israel och palestinierna, har - sedan den palestinska folkliga resningen på nytt blossade upp för drygt ett år sedan - successivt förvärrats under perioden. En radikaliserings har gett ökat utrymme åt extrema krafter på bägge sidor, som försvårat ansträngningarna att få ett hållbart vapenstillestånd.

I Europa har under perioden yttringar av inhemsk terrorism fortsatt främst i Spanien. Sedan den av separatiströrelsen ETA ensidigt förklarade vapenvilan bröts i december 1999 ökade våldet igen och kunde fortsätta även efter gripandet av personer i organisationens ledning, vilket visar på förmåga att reorganisera verksamheten. ETA:s måltavlor har traditionellt varit företrädare för den spanska staten, men efterhand har kretsen vidgats till journalister, intellektuella, lärare och andra, som varit kritiska till ETA. Under våren och sommaren 2001 har även turistnäringen drabbats.

Parlamentsvalen i Nordirland i början av juni uppvisade en polarisering mellan unionister och nationalisterna. IRA vägrade fortfarande under perioden att börja lämna in vapen. "Real IRA" har återupptagit viss våldsverksamhet och spänningen har tidvis igen varit hög.

De internationella ansträngningarna mot terrorism har under den aktuella perioden varit koncentrerade till FN, där förhandlingar, inom ramen för generalförsamlingens sjätte (juridiska) utskott, påbörjades i september 2000 om en allmän konvention mot internationell terrorism på grundval av ett förslag från Indien. Konventionen är avsedd att komplettera de tolv tidigare globala specialkonventionerna mot terrorism, varav den senaste - för bekämpande av finansiering av terrorism - antogs av generalförsamlingen med konsensus i december 1999. Det nya konventionsförslaget är avsett att fylla luckor i förhållande till de tidigare specialkonventionerna men även att erbjuda en vidareutveckling på områden där så är möjligt.

Som en uppföljning av resolution 1267 (1999) i FN:s säkerhetsråd, i vilken konstateras att Usama bin Laden är åtalad i USA för medverkan i bombattentatet mot USA:s beskickningar i Nairobi och Dar es Salaam 1998, upprepade säkerhetsrådet i resolution 1333 (2000) kravet att talibanregimen i Afghanistan utlämnar bin Laden i första hand till en stat där han åtalats. Säkerhetsrådet krävde även att talibanregimen stänger träningslägren för terrorister och beslutade om utökade sanktioner utöver dem som beslutades i resolution 1267.

En särskild sanktionskommitté under FN:s säkerhetsråd, som består av representanter för dess medlemmar, övervakar tillämpningen av resolutionerna. Inom EU har säkerhetsrådets resolutioner 1267 och 1333

genomförts i ministerrådets förordning (EG) 467/2001 av den 6 mars 2001 om bl.a. spärrande av vissa finansiella tillgångar i enlighet med vad sanktionskommittén angivit. Rådsförordningen, liksom ändringar och tillägg är omedelbart bindande och direkt tillämplig även i Sverige. Skr. 2001/02:54

Inom EU har Sverige under perioden fortsatt att aktivt medverka i det arbete som där bedrivs regionalt för att motverka terrorismen, dels inom samverkan om utrikes- och säkerhetspolitiken, dels inom ramen för arbetet på de rättsliga och polisiära områdena.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 november 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar skrivelse 2001/2002:54 med 2001 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.