

Regeringens skrivelse

2010/11:39



2010 års redogörelse för tillämpningen av lagen
(1991:572) om särskild utlänningskontroll

Skr.
2010/11:39

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 25 november 2010

Fredrik Reinfeldt

Tobias Billström
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll under tiden från och med den 1 juli 2009 till och med den 30 juni 2010 och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden inte fattat något beslut med stöd av lagen.

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 25 november 2010..	8

I samband med införandet av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ansågs det 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 2009/10:62.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2009 till och med den 30 juni 2010. Säkerhetspolisen har som underlag för redogörelsen till regeringen redogjort för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll under den aktuella perioden, dnr Ju2010/5633/L4.

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 dessa personer av asylrättsliga skäl ändå måste beredas en fristad här i landet.

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

Enligt lagen ska en utläning kunna utvisas om det är särskilt påkallat 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.

Det krävs inte att personen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen om särskild utlänningskontroll ska 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 som personen ska utvisas till, ska den beslutande myndigheten, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna att verkställigheten ska skjutas upp (inhibition) eller bevilja personen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Myndigheten kan i sådant fall besluta om skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt). Efter ett beslut om utvisning får den beslutande myndigheten även förordna att vissa särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spaningssyfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan

och hemlig teleavlyssning. Beslut om tvångsmedel i det enskilda fallet fattas av domstol. Ett beslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Under vissa förutsättningar kan domstol efter treårsfristens utgång besluta om fortsatt anmälningsplikt och förordna om fortsatt befogenhet att använda tvångsmedel.

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 det 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 när det gäller bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. I samband med att lagen om särskild utlänningskontroll infördes ansågs det 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 (prop. 1990/91:118 s. 72).

4 Aktuella lagändringar

Riksdagen antog den 14 december 2009 propositionen Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet (prop. 2009/10:31, bet. 2009/10:SfU8, rskr. 2009/10:133). Lagändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 2010, innebär bl.a. att flertalet ärenden med säkerhetsaspekter ska kunna prövas av domstol på motsvarande sätt som andra utlänningsärenden. Dessa säkerhetsärenden handläggs enligt utlänningslagen. Särskilt kvalificerade ärenden handläggs däremot enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Detta gäller även om ärendena innefattar frågor om uppehållstillstånd, statusförklaring eller resedokument. Migrationsverkets beslut i dessa ärenden överklagas till regeringen.

Ändringarna innebär bl.a. en skärpning i kraven för att någon ska kunna utvisas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll samtidigt som lagen inte längre är subsidiär i förhållande till utlänningslagen.

Någon ökning av det totala antalet ärenden med säkerhetsaspekter har inte förutsetts. Mot bakgrund av att även kvalificerade ärenden enligt den tidigare ordningen i första hand skulle prövas enligt utlänningslagen skulle det kunna antas att en något större andel än tidigare av det totala antalet ärenden med säkerhetsaspekter kan komma att prövas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det är dock för tidigt att bedöma om så faktiskt blir fallet.

Förutom ändringar i lagen om särskild utlänningskontroll har även en ändring gjorts i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Ändringen,

som trädde i kraft den 1 juli 2009, innebär att straffmaximum för det tidsbestämda straffet höjts från tio till 18 års fängelse. För terroristbrott döms numera till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst 18 år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt döms även fortsättningsvis till fängelse i lägst två och högst sex år.

Skr. 2010/11:39

5 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Tillämpning av lagen under perioden 1 juli 2009–30 juni 2010

Regeringen har inte fattat något beslut med stöd av lagen under tidsperioden från och med den 1 juli 2009 till och med den 30 juni 2010.

Tillämpning av lagen åren 1991–2009

Nedan redovisas antalet fall då lagen om särskild utlänningskontroll tidigare har tillämpats. I redovisningen ingår både nya utvisningsärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll, ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut samt omprövning av andra beslut som regeringen fattat med stöd av lagen, t.ex. beslut i fråga om begränsad anmälningsplikt. Det stora flertalet av de redovisade fallen gäller ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut.

I redovisningen anges de tidsperioder som regeringen har redogjort för i tidigare skrivelser till riksdagen. Varje skrivelse avser en tidsperiod från och med den 1 juli ett visst år till och med den 30 juni året därpå.

- 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
- 2004/2005 – lagen tillämpades vid två tillfällen
- 2005/2006 – lagen tillämpades vid två tillfällen
- 2006/2007 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
- 2007/2008 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 2008/2009 – lagen tillämpades vid ett tillfälle

Den internationella utvecklingen

Ett flertal attentatsförsök har genomförts internationellt under det senaste året, bl.a. mot USA och mot Danmark. Islamistiskt motiverade terrorgrupper fortsätter generellt att sträva efter att genomföra attentat med ett stort antal civila dödsoffer. Det finns dock ett antal exempel på attentat eller attentatsförsök som indikerar att dessa aktörer även tillämpar småskaliga attentat utförda av enskilda attentatsmän.

Bland våldsbejakande islamister globalt finns en grundläggande ideologi att bekämpa västländer som uppfattas vara fiender till islam, t.ex. på grund av militärt engagemang i internationella konflikter såsom i Irak och i Afghanistan eller på grund av upplevda kränkningar av islam. Det finns även aktörer som genom hot om terrorattentat har sett möjligheter att kunna påverka den politiska debatten i Europa. Ett ökat fokus mot Europa som legitim måltavla från islamistiskt motiverade terrororganisationer har noterats sedan några år tillbaka. Bilden av Sverige inom dessa miljöer utomlands bedöms också ha förändrats i negativ riktning. Sverige kan framöver i högre utsträckning komma att förknippas med den schablonbild av kränkande länder som i dag finns för ett flertal europeiska länder, bl.a. Nederländerna och Danmark. Detta kan komma att innebära fler hotfulla uttalanden mot Sverige och svenska intressen bland olika aktörer.

Våldsbejakande individer och nätverk i Sverige knyts i första hand till verksamhet som rör finansiellt och logistiskt stöd till aktörer i utlandet, exempelvis i Somalia och i Irak. Det primära motivet för den stödjande verksamheten är att befria eller skydda muslimska länder från vad som uppfattas vara ockupation. Det finns samtidigt indikationer på att olika nätverk av individer samarbetar i större utsträckning.

I Europa fortsätter etnonationalistiska eller separatistiska organisationer, huvudsakligen i Frankrike och Spanien, att stå för en övervägande del av genomförda terroristattentat. Individer i Sverige som kan kopplas till etnonationalistiska eller separatistiska terrororganisationer fortsätter att prioritera finansiellt och annat logistiskt stöd till aktörer i utlandet.

Det sammantagna terrorhotet mot Sverige har under hösten 2010 reviderats från lågt till förhöjt, dvs. från två till tre på en femgradig skala. Den förändrade hotnivån baseras på underrättelseinformation om förändrad aktivitet inom vissa miljöer i Sverige, aktiviteter som bedöms vara riktade mot Sverige.

Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism

Sveriges agerande inom ramen för kampen mot terrorism bygger på vikten av respekt för folkrätten och de mänskliga rättigheterna. Detta lyfts fram i både regeringsförklaringen från september 2009 och i Utrikesdeklarationen från februari 2010 som centrala element generellt för det svenska agerandet internationellt. Terrorismen är ett globalt hot som kräver internationellt samarbete baserat på multilaterala ramverk och

lösningar. En bred strategi är nödvändig och traditionella insatser från polis och rättsväsende måste kombineras med långsiktiga förebyggande åtgärder.

Europarådet antog år 2005 en konvention om förebyggande av terrorism. Vidare antogs år 2008 inom EU ett rambeslut om ändring av rambeslutet om bekämpande av terrorism. Såväl konventionen som rambeslutet innebär att offentlig uppmaning, rekrytering respektive utbildning avseende terroristbrott ska vara straffbart.

Regeringen lämnade i propositionen Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism förslag till den lagstiftning som krävs för att genomföra konventionen och rambeslutet i svensk rätt. Riksdagen godkände propositionen i april 2010 (prop. 2009/10:78, bet. 2009/10:JuU22, rskr. 2009/10:234). Den nya lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet träder i kraft den 1 december 2010. Sverige har ratificerat konventionen som i förhållande till Sverige träder i kraft samma dag.

FN:s generalförsamling antog i september 2006 en övergripande FN-strategi mot terrorism. Antagandet av strategin är en viktig manifestation av att FN står bakom en global respons mot terrorismen och lägger grunden för en mer samlad FN-ansats på området. Strategin är det centrala dokumentet i det globala arbetet mot terrorism och fokus ligger nu på genomförandet. Översyn av strategin ska äga rum vartannat år.

Sverige har aktivt bidragit till genomförandet av FN-strategin genom att bl.a. verka för kapacitetshöjande insatser inom rättsvårdande myndigheter med fokus på rättssäkerhet i terroristbrottmål. Detta har skett i form av bilaterala projekt och projekt med EU samt genom stöd till UNODC-TPB (United Nations Office on Drugs and Crime – Terrorism Prevention Branch). Direkt stöd har getts till den samordnande institutionen CTITF (Counter-Terrorism International Task Force) och till CTITF:s arbetsgrupp som arbetar för stärkandet av mänskliga rättigheter i antiterrorismarbetet. Sverige är den största bidragsgivaren till denna arbetsgrupp. Arbetsgruppen leds av OHCHR (FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter) och samverkar tätt med UNODC-TPB.

EU-samarbetet mot terrorism baseras främst på EU:s strategi för att motverka terrorism från år 2005. Strategin bekräftades under det svenska ordförandeskapet när Stockholmsprogrammet antogs i december 2009. Genomförandet av strategin står nu i fokus, och under ordförandeskapet agerade Sverige för att styra arbetet i denna riktning.

På det nationella planet har Säkerhetspolisens kontraterrorismarbete utvecklats de senaste åren. Under föregående mandatperiod tillförde regeringen totalt 200 miljoner kronor till Säkerhetspolisen, i första hand i syfte att utveckla såväl det nationella som det internationella arbetet mot terrorism.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 november 2010.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt.

Föredragande: Statsrådet Billström

Regeringen beslutar skrivelse 2010/11:39 2010 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll