

Regeringens skrivelse

2009/10:62



2009 års redogörelse för tillämpningen av lagen
(1991:572) om särskild utlänningskontroll

Skr.
2009/10:62

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 19 november 2009

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(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 2008 till och med den 30 juni 2009 och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden fattat ett beslut med stöd av lagen. Beslutet innebar avslag på ett överklagande av ett beslut om utvisning.

Innehållsförteckning

Skr. 2009/10:62

1	Inledning	3
2	Lagen om särskild utlänningskontroll	3
3	Den parlamentariska kontrollen	4
4	Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll	4
5	Utvecklingen av den internationella terrorismen	5
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 november 2009. .	9

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 2008/09:89.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2008 till och med den 30 juni 2009. Säkerhetspolisen har som underlag för redogörelsen i en skrivelse till regeringen redogjort för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll under den aktuella perioden, dnr Ju2009/6769/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 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 konstaterade man att särskilda bestämmelser alltjämt 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 lagens lydelse ska en utlänningskontroll 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. Lagen om särskild utlänningskontroll är tillämplig om inte avvisning eller utvisning sker enligt bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716).

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 t.ex. att det finns risk för dödsstraff eller tortyr i det land till vilket personen ska utvisas, ska den beslutande myndigheten, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna att verkställigheten ska skjutas upp (inhibition). 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 och hemlig teleövervakning samt beträffande lagen (1995:1506) om 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 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Tillämpning av lagen under perioden 1 juli 2008–30 juni 2009

Regeringen har fattat ett beslut med stöd av lagen under tidsperioden från och med den 1 juli 2008 till och med den 30 juni 2009. Beslutet innebar avslag på ett överklagande av ett beslut om utvisning. Beträffande detta ärende kan följande nämnas.

Säkerhetspolisen ansökte i mars 2008 om att en person skulle utvisas från Sverige. Migrationsverket beslutade om utvisning i april 2008. Beslutet förenades med förbud för personen, utan tidsbegränsning, att återvända till Sverige. Beslutet överklagades till regeringen och överklagandet överlämnades till Migrationsöverdomstolen för yttrande. Regeringen avslag överklagandet den 17 juli 2008. Säkerhetspolisen verkställde utvisningsbeslutet den 18 augusti 2008.

Tillämpning av lagen åren 1991–2008

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

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Den internationella utvecklingen

Det sammantagna terrorhotet mot Sverige är oförändrat lågt. Avvikelser från denna övergripande bedömning har emellertid tidvis gjorts beträffande utländska intressen i Sverige och för vissa svenska intressen utomlands. Sverige har under senare år uppmärksamrats i olika internetforum för våldsfrämjande islamister. Den negativa uppmärksamheten bedöms delvis vara en konsekvens av publiceringen av bilder där profeten Muhammed illustrerades i form av tecknade s.k. rondellhundar, men även svenskt militärt deltagande i Afghanistan. Det finns utländska exempel som visar på att liknande händelser lett till en förhöjd hotbild och att hotbilden kan förändras snabbt. I vissa fall har Sverige tillsammans med andra nordiska länder setts som en grupp.

Terrorismen har under det senaste året fortsatt att utgöra ett reellt hot i Europa och etnonationalistiska eller separatistiska organisationer ansvarar fortfarande för en övervägande del av genomförda terroristattentat. Individer i Sverige som kan kopplas till etnonationalistiska eller separa-

tistiska terrororganisationer fortsätter att prioritera finansiellt och annat logistiskt stöd till aktörer i utlandet.

Ett flertal islamistiskt motiverade terrorattentat har utförts internationellt under det senaste året, bl.a. mot hotell i Pakistan och Indien. Inga liknande attentat har dock utförts i Europa. Bland våldsfrämjande islamister globalt finns en grundläggande ideologi att bekämpa västlännder som uppfattas vara fiender till islam. Detta beror t.ex. på västligt militärt engagemang i internationella konflikter såsom i Irak och i Afghanistan, eller på upplevda kränkningar av islam. Det finns även motståndsgupperingar som har sett möjligheter att kunna påverka den politiska debatten i Europa. På senare tid har Tyskland fått uppmärksamhet från afghanska motståndsgupper. Detta har t.ex. tagit sig uttryck i propagandafilmer som finns tillgängliga på Internet. Ett av syftena är att påverka det kommande valet i Tyskland och arbeta för tillbakadragande av trupp från Afghanistan.

Ett ökat fokus mot Europa som legitim måltavla från radikala islamistiska grupperingar har noterats sedan ett par år tillbaka. Den ökade uppmärksamheten mot Europa har lett till att hotet ökat på grund av att personer som kommit i kontakt med al-Qaidas ideologi rest utomlands i syfte att utbildas för, respektive delta i, våldshandlingar. Hittills har majoriteten av de resande återvänt utan avsikt att utföra attentat i Europa. De har dock förblivit engagerade i radikala islamistiska kretsar och därmed bibehållit sitt nätverk. I Europa har under det senaste året (i Belgien i december 2008) en misstänkt attentatsplan, som involverat återvändande, uppdagats. Erfarenheter från utredningar i Europa, men även Australien, har visat att det som mest förflutit omkring ett år från återkomsten till hemlandet till attentat eller polisiärt ingripande.

Attentatshotet mot Sverige från islamistiskt motiverade terroristgrupper är fortsatt lågt. Den verksamhet med anknytning till terrorism som bedrivs i Sverige syftar i stället till att ge finansiellt och logistiskt stöd till aktörer i utlandet, bl.a. i Somalia och Irak med närområden. Det finns indikationer på att olika nätverk av våldsfrämjande islamister samarbetar. Det primära motivet för den stödjande verksamheten är att befria eller skydda muslimska länder från vad som uppfattas vara ockupation.

Våldsfrämjande islamistiska individer och nätverk i Sverige fortsätter att understödja resor för utbildning i träningsläger och deltagande i strid. Radikaliseringen fortsätter och antalet individer som reser utomlands från Sverige i syfte att utbildas för, respektive delta i, våldshandlingar har ökat. Somalia är för närvarande det vanligaste resmålet. Detta beror på möjligheter till utbildning för eller deltagande i våldshandlingar samt de kontakter som finns mellan nätverk i regionen och Sverige. Antalet individer i Sverige som har genomgått ideologisk skolning, vapenträning och eventuellt deltagit i våldshandlingar i utlandet, kommer troligen att öka framöver. Dessa, ofta unga, våldsfrämjande islamister, har potential att driva på radikaliserings i Sverige.

Andra politiskt extrema rörelser i Europa som utför terrorhandlingar har under det senaste året ökat sina aktiviteter, bl.a. sköts en polisman till döds i Grekland i juni 2009. Det finns politiskt extrema aktörer i Sverige inom den autonoma miljön och vit makt-miljön som anser att våld mot staten, dess representanter och invånare är ett legitimt medel för att uppnå samhällsförändring. Våld riktas i huvudsak mot meningsmotståndare

medan företrädare för myndigheter och den offentliga beslutsprocessen vanligen utsätts för hot och skadegörelse. Skr. 2009/10:62

Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism

I regeringsförklaringen i september 2008 betonas att Sveriges utrikespolitik ska förena engagemanget för internationellt samarbete med en tydlig röst för demokrati och mänskliga rättigheter. Sverige ska öka sitt stöd till krafter som verkar för frihet, säkerhet, demokrati, välbefinnande och hållbar utveckling i världen. Vidare framhålls att hoten från bl.a. den internationella terrorismen bara kan mötas genom ett starkare internationellt samarbete.

År 2005 antog Europarådet en konvention om förebyggande av terrorism. Sverige har undertecknat men inte tillträtt konventionen. I november 2007 presenterade kommissionen ett förslag till ändringar av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism. Efter förhandlingar nåddes våren 2008 en politisk överenskommelse om förslaget. Under förhandlingsarbetet samrådde regeringen fortlöpande med riksdagen. Rambeslutet antogs av rådet i november 2008. Såväl konventionen som rambeslutet innebär att offentlig uppmaning, rekrytering respektive utbildning avseende terroristbrott ska vara straffbart.

En utredare har bistått Justitiedepartementet med att ta fram beredningsunderlag som behandlar frågan om Sveriges tillträde till Europarådskonventionen samt genomförandet i svensk rätt av konventionen och rambeslutet. I departementspromemorian (Ds 2009:17) Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism föreslår utredaren att Sverige ska tillträda konventionen. Utredaren lämnar även förslag till den lagstiftning som bedöms nödvändig för att svensk rätt ska uppfylla kraven enligt konventionen och rambeslutet. I promemorian föreslås att en ny lag införs, lag om straff för uppvigling, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. De nya reglerna föreslås börja gälla den 1 december 2010. Promemorian har remissbehandlats och regeringen avser att lägga fram en proposition senast i mars 2010.

Åtgärder för att bekämpa terrorism har under senare år haft en framträdande plats inom ramen för FN:s pågående reformprocess. Antagandet av den globala FN-strategin mot terrorism den 8 september 2006 lade en grund för ett fördjupat globalt samarbete i kampen mot terrorism och tydliggjorde FN-systemets roll och uppgifter. Strategin tar sitt avstamp i ett tydligt fördömande av terrorism.

Sverige har under året stöttat FN:s arbete för att utvärdera och påskynda genomförandet av det internationella regelverk som rör terrorism, främst genom stöd till FN:s kontor mot organiserad brottslighet och narkotika (UNODC). Sverige har även fördjupade kontakter med CTED (Counter-Terrorism Executive Directorate). CTED är kopplat till säkerhetsrådets Counter-Terrorism Committee och har bl.a. i uppdrag att utvärdera genomförandet av säkerhetsrådets resolution 1373 (2001). Av löpande rapportering framgår att granskning sker kontinuerligt och att ny information och förändringar kommer att presenteras i den takt framsteg görs.

På det nationella planet har Säkerhetspolisens kontraterrorismarbete utvecklats de senaste åren. Under mandatperioden har regeringen tillfört totalt 200 miljoner kronor till Säkerhetspolisen, i första hand med syfte att utveckla såväl det nationella som internationella arbetet mot terrorism. Skr. 2009/10:62

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 november 2009.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Bildt, Ask, Larsson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Littorin, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling.

Föredragande: Statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2009/10:62 2009 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll