

Regeringens skrivelse

2007/08:42



2007 års redogörelse för tillämpningen av lagen
(1991:572) om särskild utlänningskontroll

Skr.
2007/08:42

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 13 december 2007

Maud Olofsson

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 2006 till och med den 30 juni 2007 och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden fattat ett beslut med stöd av lagen. Beslutet gällde lättnader i en av regeringen tidigare beslutad anmälningsplikt.

Innehållsförteckning

Skr. 2007/08:42

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 13 december 2007	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 2006/07:18.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden den 1 juli 2006 till den 30 juni 2007. Säkerhetspolisen har som underlag för redogörelsen i en skrivelse till regeringen redogjort för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll under den aktuella perioden, dnr Ju2007/7622/PO.

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 asyrlättsliga 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 ska en utlänning 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. Bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716) om avvísning och utvisning ska dock tillämpas i första hand.

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 till vilket personen ska utvisas, ska den beslutande myndigheten, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna att verkställigheten ska skjutas upp, s.k. inhibition. Myndigheten kan i sådant fall besluta om skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet, s.k. 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. Beslutet 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. Efter treårsfristens utgång ska 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 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.

4 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Tillämpning av lagen under perioden 1 juli 2006–30 juni 2007

Regeringen har fattat ett beslut med stöd av lagen under tidsperioden mellan den 1 juli 2006 och den 30 juni 2007. Beslutet avsåg omprövning av tidigare meddelad anmälningsplikt. Beträffande detta ärende kan följande nämnas.

Regeringen beslutade den 20 december 2004 att en person med irakiskt ursprung skulle utvisas och förbjudas att återvända till Sverige. Regeringen förordnade vidare att verkställighet tills vidare inte fick ske (inhibition), att personen skulle fullgöra anmälningsplikt samt att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel fick tillämpas. Personen inkom under den aktuella perioden med en begäran om att anmälningsplikten skulle begränsas på visst sätt. Säkerhetspolisen yttrade sig i ärendet. I beslut meddelat den 9 november 2006 biföll regeringen delvis framställningen.

Tillämpning av lagen åren 1991–2006

Nedan redovisas antalet fall där 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, till exempel beslut

i fråga om begränsad anmälningsplikt. Det stora flertalet av de redovisade fallen gäller ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut.

Skr. 2007/08:42

- 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

Det kan därmed konstateras att beslut med stöd av lagen har fattats vid totalt 35 tillfällen.

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Den internationella utvecklingen

Under perioden mellan den 1 juli 2006 och den 30 juni 2007 har inga terroristattentat riktats specifikt mot Sverige. Stockholms tingsrätt dömde i juni 2006 tre personer för terroristbrott efter en attack mot en vallokal i Kista i december 2005. Svea hovrätt ändrade domen den 7 september 2006 avseende två personer som i stället dömdes för försök till mordbrand respektive medhjälp till försök till mordbrand samt stämpling till mordbrand. Åtalet mot den tredje personen ogillades.

Säkerhetspolisen bedömer att risken för att terroristattentat riktas mot Sverige och svenska intressen för närvarande är liten. Hotbilden styrs av den politiska utvecklingen såväl nationellt som internationellt och erfarenheten från andra länder visar att hotbilden snabbt kan förändras.

Terroristverksamheten i Europa utgörs framför allt av stöd till aktiviteter i konfliktområden och uppfattas härröra från grupper som ideologiskt kan kopplas till olika former av våldsfrämjande islamism. Dessa grupper består ofta av mindre nätverk som saknar eller har svaga kopplingar till etablerade terroristorganisationer. De agerar isolerat från varandra oaktat att de delar ideologi och världsbild. Nationellt verksamma terroristgrupper med anknytning till separatistiska politiska ideologier har dock knutits till attentat som utförts inom de europeiska gränserna under den aktuella perioden.

Att de europeiska länderna är av intresse för internationella terrorister framgår bl.a. av de avslöjade attentatsplanerna i Danmark i september 2006, attentatsförsöken i Tyskland i juli 2006 liksom de avstyrda attentatsplanerna mot ett passagerarflyg mellan Storbritannien och USA i augusti 2006. På samma sätt visar attentatsförsöket i Storbritannien i juni 2007 och den attack som genomfördes mot Glasgows flygplats den 1 juli 2007 att det finns ett fortsatt intresse för europeiska mål. Attackerna i Marocko under mars och april 2007 samt i Algeriet den 11 april 2007 är exempel på terroristdåd med dödade personer nära Europa. Händelserna visar att det finns aktörer med såväl avsikt som förmåga att genomföra terroristattacker i Europa och dess närområde.

Under den aktuella perioden har ingripanden gjorts i europeiska länder mot personer misstänkta för olika former av logistiskt stöd till motståndet i Irak, och i några fall, för planering av attentat i Europa.

Nätverket al-Qaida bedöms ha fortsatt inflytande på mer nationellt och regionalt baserade terroristgrupperingar, vilket exemplifieras bl.a. genom att den algeriska terroristorganisationen GSPC officiellt anslutit sig till al-Qaida. Vidare anses al-Qaida ha betydelse för mindre terroristgrupperingar och nätverk i egenskap av inspirationskälla och ideologisk motor. Situationen i Irak och Afghanistan, konflikten mellan israeler och palestinier liksom andra lokala konflikter har ett högt symbolvärde och fungerar som en drivkraft för våldsfrämjande islamister världen över. Politiska förändringar och uppblående konflikter har även skapat nytt utrymme för våldsinriktade grupper som ideologiskt ligger nära al-Qaida. Under det senaste året har uppmärksammats att terroristaktörer som motiverar sina dåd med våldsbefrämjande tolkningar av islam i ökad utsträckning fört ut sitt budskap genom Internet och andra globala media.

Terroristattentaten har under den aktuella perioden framför allt utförts i Mellanöstern och Nordafrika. Irak är den nation som varit mest utsatt både med hänsyn till antalet attentat och antalet dödade samt skadade individer. Därutöver har även länder som Algeriet, Marocko, Indien, Pakistan, Afghanistan, Sri Lanka och Filipinerna drabbats.

Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism

I regeringsförklaringen i oktober 2006 betonas att Sveriges utrikespolitik ska förena engagemanget för internationellt samarbete med en tydlig röst för demokrati och mänskliga rättigheter. Sverige ska bättre bidra till 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.

Den övergripande EU-strategi mot terrorism som Europeiska unionens råd antog i december 2005 är indelad i fyra åtgärdsområden: förebygga, skydda, störa och hantera. Europeiska rådet antog i december 2005 även en strategi och handlingsplan för att motverka radikaliserings och rekrytering till terrorism. Till strategin fogas en handlingsplan med en utförlig beskrivning av åtgärder som ska vidtas dels av medlemsstaterna själva eller på EU-nivå, dels inom ramen för EU:s yttre förbindelser.

Sverige verkar inom ramen för samarbetet i EU för att dessa strategier och handlingsplaner genomförs. Skr. 2007/08:42

Enligt rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Laden, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter m.m. förs en lista på personer vars tillgångar ska frysas enligt förordningen. Listan, som är identisk med den lista som FN:s säkerhetsråd upprättar enligt resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner, har uppdaterats flera gånger under aktuell tidsperiod. EU har också vid två tillfällen uppdaterat sin egen lista över terrorister och terroristorganisationer, kopplad till genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001).

Terrorismfrågan har under året 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 god 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. Under hösten 2006 permanentades CTITF (Counter Terrorism Implementation Task Force) med uppgiften att samordna FN-organ i arbetet med terroristbekämpning. Sverige har här bidragit finansiellt och stött flera FN-organ i deras arbete.

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 under året fördjupat sina kontakter med CTED (Counter-Terrorism Executive Directorate). CTED är kopplat till säkerhetsrådets Counter-Terrorism Committee och ska utvärdera genomförandet av säkerhetsrådets resolution 1373 (2001), föra dialog med medlemsstater och underlätta tekniskt bistånd i syfte att öka länders egen förmåga att förebygga och motverka terrorism. CTED har under året bl.a. besökt medlemsstater för att utvärdera behoven av kapacitetsstöd.

Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har EU:s engagemang utökats bl.a. genom stöd till kapacitetshöjande insatser inom ett antal olika sektorer till prioriterade länder. Sverige har även under det senaste året bidragit till kapacitetshöjande insatser i syfte att stärka utvecklingsländers förmåga till terrorismbekämpning, med geografiskt fokus på Nordafrika, Afrikas Horn och Sydostasien. Insatserna har främst fokuserat på att stärka rättsväsendet genom kapacitetsstöd i framtagandet av rättsinstrument, utbildningsinsatser, förstärkning av nationella institutioner och internationellt samarbete liksom stärkandet av respekten för de mänskliga rättigheterna.

Enligt 2006 års regleringsbrev har Sida i uppdrag att, tillsammans med Utrikesdepartementet, medverka till att ta fram underlag till en strategi för hur och i vilken utsträckning utvecklingssamarbetet kan, inom ramen för biståndsmålet, utgöra ett av instrumenten för att stärka mottagarländerns egen förmåga att förebygga terrorism.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2007

Närvarande: Statsrådet Olofsson, ordförande, statsråden Odell, Bildt, Ask, Leijonborg, Larsson, Torstensson, Hägglund, Björklund, Carlsson, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: Statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2007/08:42 2007 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll