

Regeringens skrivelse

2002/03:3

2002 års redogörelse för tillämpningen av lagen
(1991:572) om särskild utlänningskontroll

Skr.
2002/03:3

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 10 oktober 2002

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 den 1 juli 2001 till den 30 juni 2002 och en redogörelse för den internationella terrorismens utveckling under samma period. Skrivelsen omfattar därmed den period under vilken terroristhandlingarna i USA hösten 2001 inträffade.

Ett ärende om utvisning enligt lagen har anmälts under den aktuella perioden men har avgjorts av regeringen först efter den nu redovisade perioden.

Innehållsförteckning

Skr. 2002/03:3

1	Inledning	3
2	Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	3
3	Den parlamentariska kontrollen.....	4
4	Aktuella förslag till ändringar i lagen om särskild utlänningskontroll.....	4
5	Regeringens redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll	6
6	Den internationella terrorismens utveckling.....	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 oktober 2002	10

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 2001/02:54.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden den 1 juli 2001 till den 30 juni 2002. Säkerhetspolisen (Rikspolisstyrelsen) har som underlag för redogörelsen i en skrivelse till regeringen 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. 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. Efter ett beslut om utvisning får regeringen även förordna att vissa särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spanings syfte får tillämpas, t.ex.

husrannsakan och hemlig teleavlyssning. Beslut om tvångsmedel i det enskilda fallet fattas av domstol. Ett regeringsbeslut 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 bestämmelsernas tillämpning (prop. 1975/76:18 s. 161). En motsvarande redovisning sker beträffande 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 bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder även i fortsättningen bör ske genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse till riksdagen.

4 Aktuella förslag till ändringar i lagen om särskild utlänningskontroll

Regeringen fattade den 30 januari 1997 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 bl.a. att utreda om det mot bakgrund av Sveriges internationella förpliktelser fanns 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 regeringen (Utrikesdepartementet). Kommittén föreslog 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 skulle avgöras av Statens invandrarverk, numera Migrationsverket, i första instans och kunna överklagas till regeringen. För att tillgodose kravet på prövning av ett oberoende organ föreslogs en skyldighet för regeringen att inhämta yttrande från Högsta domstolen innan regeringen beslutade om utvisning eller avvisning.

Frågan har beretts inom Regeringskansliet och den 6 juni 2002 överlämnade regeringen lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslås också en ändrad instansordning i sådana ärenden enligt utlänningslagen där

Säkerhetspolisen (Rikspolisstyrelsen) av skäl som hänför sig till rikets säkerhet eller allmän säkerhet begärt eller förordat att en utlänning skall avvisas eller utvisas eller att ett uppehållstillstånd skall avslås eller återkallas samt i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll (s.k. säkerhetsärenden). Dessa ärenden skall enligt förslaget avgöras av Migrationsverket som första instans. Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas direkt till Migrationsöverdomstolen (som knyts till en kammarrätt) utan krav på prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolen skall inte fatta beslut i ärendet utan med eget yttrande lämna över ärendet till regeringen för prövning. Migrationsöverdomstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter som har betydelse i ärendet. I yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet enligt utlänningslagen.

Vid handläggningen av ärendena i Migrationsöverdomstolen och hos regeringen skall såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen (Rikspolisstyrelsen) vara utlänningsens motpart. Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas även av Säkerhetspolisen (Rikspolisstyrelsen). Ändringarna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Lagrådet har yttrat sig över förslagen och avstyrkt att den föreslagna nya process- och instansordningen för överprövning i utlänningsärenden införs och att därmed sammanhängande lagförslag antas. När det gäller säkerhetsärenden har Lagrådet framfört synpunkter på enstaka lagbestämmelser men inte haft några andra invändningar beträffande instansordningen än de som följer av Lagrådets generella inställning. Lagstiftningsärendet bereds nu vidare inom Regeringskansliet.

Ändringsförslag beträffande lagen om särskild utlänningskontroll lämnas också i ett annat lagstiftningsärende. Riksdagen godkände den 29 maj 2002 det inom EU upprättade utkastet till rambeslut om bekämpande av terrorism (prop. 2001/02:135, bet. 2001/02:JuU22, rskr. 2001/02:267). Rambeslutet antogs vid EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002. I promemorian Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35) lämnas förslag till de lagändringar som följer av rambeslutet. Det föreslås bl.a. att det skall införas en ny lag om straff för terroristbrott. De begrepp som nu används i annan lagstiftning för att beskriva vilka gärningar som skall anses utgöra terrorism bör enligt förslaget, till följd av denna nya lag, ersättas med en hänvisning till terroristbrott enligt den nya lagen. Detta föranleder bl.a. förslag till ändring i lagen om särskild utlänningskontroll på så sätt att begreppet *våld, hot eller tvång för politiska syften* ersätts med en hänvisning till sådan brottslighet som avses i förslaget till lag om straff för terroristbrott.

I samma promemoria föreslås vidare att undantaget i 1 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll slopas. Det skall därmed framöver vara möjligt att utvisa en utlänning enligt lagen, om utlänningsen kan befaras begå eller medverka till terroristbrott i ett annat land än Sverige, även om gärningen har övervägande karaktär av politiskt brott. Som skäl för denna ändring anges att den föreslagna ändringen står i överensstämmelse med den internationella utvecklingen på området och att det kan vara stötande och osolidariskt mot den stat där terroristbrottet planeras ske att inte kunna utvisa i dessa fall. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

5 Regeringens redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Skr. 2002/03:3

Regeringen har inte fattat några beslut enligt lagen under den aktuella perioden. Två ärenden som gäller omprövning av tidigare meddelade utvisningsbeslut har kommit in till regeringen under denna period. Regeringen har ännu inte fattat beslut i ärendena.

Säkerhetspolisen (Rikspolisstyrelsen) anmälde den 6 juni 2002 ett ärende om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll hos regeringen. Ärendet gällde två personer. Regeringen beslutade efter den nu redovisade perioden, den 11 juli 2002, att personerna skulle utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Utvisningsbeslutet förenades med ett förbud att återvända till Sverige inom tio år. Säkerhetspolisen verkställde utvisningsbesluten under juli månad 2002.

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

Det kan därmed konstateras att lagen har tillämpats vid totalt 23 tillfällen under den tid den har varit i kraft.

6 Den internationella terrorismens utveckling

Redogörelsen i detta avsnitt omfattar perioden den 1 juli 2001 till den 30 juni 2002. Sverige har under perioden varit förskonat från terrorism. Fallet med de två svenskar som i augusti 1998 bortfördes i gränsområdet

mellan Kongo, Uganda och Rwanda är alltfjämt olöst. Utrikesförvaltningen fortsätter att försöka få klarhet i vad som hänt.

Den dominerande händelsen var terroristdåden i USA den 11 september 2001. Ca 3 000 personer från 78 länder omkom, varav en svensk. Som ytterst ansvarig för angreppen pekades snart Usama bin Laden och terroristnätverket al-Qaida ut, vilka i trots mot FN tillåtit verka under beskydd av talibanregimen i Afghanistan. Terroristattacker var av en sådan omfattning samt utfördes med sådana medel och på ett sådant sätt att liknelsen med ett konventionellt väpnat angrepp låg nära till hands. FN:s säkerhetsråd slog den 12 september 2001 fast att terroristhandlingar av sådant slag utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Motåtgärderna fick därmed koppling till den i FN-stadgan grundade självförsvarsrätten. USA:s militära ingripande i Afghanistan den 7 oktober samma år, med aktivt stöd av flera av dess allierade, fick det internationella samfundets godkännande. Talibanregimen störtades, en tillfällig regim installerades och efter en traditionell afghansk samrådsprocess upprättades en övergångsadministration. Kriget i Afghanistan mot talibangrupper och al-Qaida-element har därefter fortsatt. Al-Qaidas struktur har sannolikt allvarligt skadats men har bedömts ha kapacitet att genomföra attentat även i fortsättningen. Nätverket har förgreningar och stöd i många andra länder och man kan därför räkna med fortsatta aktioner, som berör olika delar av världen. Framväxten av terroristnätverket al-Qaida illustrerar den förändring som den internationella terrorismen undergått – från slutna hierarkiska organisationer med tydliga politiska mål till lösare transnationella nätverk sammanfogade av religiös extremism. En annan tendens är en viss geografisk förskjutning till Afghanistan, Pakistan, Centralasien, Kaukasus och Afrikas horn.

Konflikten i Mellanöstern har från ett europeiskt perspektiv alltmer åter dominerat bilden. Efter den 11 september 2001 har våldsspiralen mellan palestinska militanta grupper och Israel ytterligare trappats upp. Palestinska självmordsattacker har ofta mötts av israeliska kollektiva bestraffningar och våld. Hårdnande attityder har försvårat avgörande steg mot en politisk lösning.

Även i övrigt har huvuddelen av det politiskt eller religiöst motiverade våldet fortsatt inom etablerade konfliktområden såsom Algeriet och Colombia samt Indiens och Pakistans konflikt om Kashmir. Tagande av gisslan som påtryckning och i syfte att pressa fram pengar har fortsatt på flera håll. På Filippinerna har den islamistiska separatist rörelsen Abu Sayyaf särskilt utmärkt sig på detta område, liksom colombianska FARC. En liten ljuspunkt kan observeras på Sri Lanka, där det sedan regeringsskiftet i december 2001 råder ömsesidig vapenvila mellan regeringen och den tamilska separatist rörelsen LTTE, dvs. de tamilska tigrarna.

I Europa har under den aktuella perioden yttringar av inhemsk terrorism fortsatt främst i Spanien, där den baskiska separatist rörelsen ETA tidvis ytterligare ökat sin våldskampanj som främst riktar sig mot polis och militär samt representanter för rättsväsendet och andra företrädare för staten. På Nordirland har avvärjningen av IRA fortfarande inte kunnat genomföras och attentat från såväl protestantiska paramilitära grupper som utbrytargrupper från IRA har fortsatt om än i mindre

omfattning än tidigare. I Italien finns tecken på att Röda Brigaderna åter kan ha aktiverats. Exempel härpå är mordet år 1999 respektive i mars 2002 på regeringens rådgivare i arbetsmarknadsfrågor, vilka verkat för samförstånd mellan arbetsmarknadens parter. Även på Korsika och i Makedonien har attentat med separatistiska motiv förekommit.

Det internationella samfundets åtgärder mot terrorism

Särskilt efter terroristdåden i USA hösten 2001 har det internationella samarbetet mot terrorismen ökat och intensifierats. Bland de åtskilliga åtgärder med inriktning på lagstiftning som har vidtagits, kan följande nämnas.

De internationella ansträngningarna mot terrorismen har i stor utsträckning varit koncentrerade till FN. Säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) den 28 september 2001 om hot mot internationell fred och säkerhet förorsakat av terroristhandlingar innehåller bl.a. krav på att spärra ekonomiska tillgångar samt förbud mot att tillhandahålla sådana eller finansiella tjänster för personer som begår, försöker begå eller medverkar till terroristhandlingar. EU:s medlemsstater beslöt att genomföra den folkrättsligt förpliktande resolutionen gemensamt i ett lagstiftningspaket den 27 december 2001 (rådets förordning nr 2580/2001). Till paketet fogades två listor, varav den ena innehöll namn på personer och organisationer inom EU (rådets förordning nr 881/2002). Denna lista togs in i en gemensam ståndpunkt (rådets gemensamma ståndpunkt 2002/402/GUSP) och innebar att medlemsstaterna skulle utnyttja sina befogenheter till åtgärder enligt olika rättsakter inom EU och enligt internationella konventioner och avtal som är bindande för medlemsstaterna på dem som omfattades av listan. Den andra listan fogades till rådets förordning om särskilt restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (rådets förordning nr 931/2001). Denna lista innehöll namn på personer och organisationer utanför EU. Sanktionslistorna uppdateras regelbundet. Vilka som skall tas upp på listorna bestäms i en särskild procedur, där stater kan lägga fram förslag på personer, grupper och enheter och skicka med ett underlag som visar på en inblandning i terroristhandlingar.

FN:s sanktioner mot talibanregimen och al-Qaida från år 1999 och 2000 uppdaterades den 16 januari 2002 (säkerhetsrådets res. 1390/2002). Även den resolutionen har genomförts gemensamt inom EU, men det är FN:s sanktionskommitté som beslutar om sanktionslistan.

Sverige ratificerade den 6 juni 2002 FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. Konventionen antogs den 9 december 1999 av FN:s generalförsamling. De gärningar som utgjorde brott enligt konventionen var till stora delar redan straffbara enligt svensk rätt, men för att till alla delar uppfylla konventionens krav bedömdes det vara nödvändigt att utvidga straffansvaret för finansiering av brott. Detta skedde genom lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2002. Genom lagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller att med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådana

särskilt allvarliga brott som det enligt konventionen skall vara straffbart att finansiera. Skr. 2002/03:3

EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor antog den 13-14 juni 2002 ett rambeslut om bekämpande av terrorism, vilket anger vilka gärningar som skall betraktas som terroristbrott och vilka straffskalor som skall tillämpas för de olika brotten. I promemorian Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35) har förslag lämnats till de lagändringar som föranleds av rambeslutet, se vidare ovan under punkten 4. Den 13-14 juni 2002 antog ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor samtidigt ett rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna. Rambeslutet har inte bekämpning av terrorism som primärt mål utan omfattar framför allt grov och gränsöverskridande brottslighet, men inbegriper också terroristbrott. Bestämmelserna i rambeslutet syftar till att i princip ersätta de utlämningsförfaranden som idag tillämpas mellan medlemsstaterna och att alltså göra utlämningsförfarandet inom EU snabbare och enklare. Medlemsstaterna åläggs att genomföra bestämmelserna i rambeslutet senast den 31 december 2003 och under hösten 2002 kommer förslag att lämnas på de lagändringar som rambeslutet kräver.

Avslutningsvis kan nämnas att EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor under aktuell period har beslutat om en rad åtgärder mot terrorismen som rör det operativa polissamarbetet. T.ex. har terrorismbekämpningen inom Europol förstärkts på så sätt att en särskild grupp med specialister från medlemsstaternas polis- och underrättelsetjänster har inrättats. Gruppen har till uppgift att samla in och analysera information och underrättelser om aktuella hot samt att utarbeta hotbildsdokument på grundval av materialet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 oktober 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Ulvskog, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, Sommestad

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar skrivelse 2002/2003:3 med 2002 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.