

# Regeringens skrivelse

## 2011/12:38



2011 års redogörelse för tillämpningen av lagen om  
särskild utlänningskontroll

---

Skr.  
2011/12:38

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 24 november 2011

*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 2010 till och med den 30 juni 2011 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	Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll .....	5
5	Utvecklingen av den internationella terrorismen .....	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2011 ..	8

# 1 Inledning

I samband med införandet av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll angavs det i propositionen 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 2010/11:39.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2010 till och med den 30 juni 2011. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen, dnr Ju2011/5083/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 som ger utrymme för att utvisa sådana utlänningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terroristhandlingar fortfarande behövs (se prop. 1990/91:118 s. 30).

Enligt lagen ska en utlänning 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 befarad 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, besluta att verkställigheten ska skjutas upp (inhibition) eller bevilja personen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Myndigheten får i ett 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 besluta att vissa särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spaningssyfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan och hemlig televyssning. Beslut om tvångsmedel i det enskilda fallet fattas av domstol. Ett beslut om anmälningsplikt eller ett

beslut om befogenhet att tillämpa tvångsmedelbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Under vissa förutsättningar får domstol efter treårsfristens utgång besluta om fortsatt anmälningsplikt och besluta om fortsatt befogenhet att använda tvångsmedel. Skr. 2011/12:38

### 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 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

#### *Tillämpning av lagen under perioden 1 juli 2010–30 juni 2011*

Regeringen har inte fattat något beslut med stöd av lagen under tidsperioden från och med den 1 juli 2010 till och med den 30 juni 2011.

#### *Tillämpning av lagen åren 1991–2010*

Nedan redovisas antalet fall då lagen om särskild utlänningskontroll tidigare har tillämpats. I redovisningen ingår nya utvisningsärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll, ärenden där omprövning har begärts av tidigare meddelade utvisningsbeslut och omprövning av andra beslut som regeringen fattat med stöd av lagen, t.ex. beslut i fråga om begränsning av 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
- 2009/2010 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle

## 5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

### *Den internationella utvecklingen*

Sedan ett par år tillbaka har terrornätverk i utlandet uppvisat en ökad avsikt att genomföra attentat mot mål i Europa. Det har blivit tydligare att denna attentatsavsikt även omfattar Sverige.

Den gränsöverskridande och globala terrorismen har haft stort genomslag under de senaste tio åren. Det nätverk som varit mest framträdande är al-Qaida men även andra har visat attentatsavsikt mot Europa. Terrorism inspirerad av al-Qaida fortsätter generellt att sträva efter att genomföra attentat som kan orsaka ett stort antal civila dödsoffer. Ett antal attentat eller attentatsförsök i väst indikerar dock att småskaliga attentat av enskilda attentatsmän är en metod som utnyttjas mer och mer, och som också förespråkas av kända terrororganisationer.

Under det senaste året har indikationer på attentatsplanering mot mål i Sverige observerats, ett självmordsattentat har genomförts och svenska aktörer misstänks för att ha planerat attentat mot mål i Danmark. Antalet allvarliga händelser under tidsperioden bryter tidigare mönster. I oktober 2010 höjdes hotnivån avseende terrorism i Sverige från lågt till förhöjt hot, dvs. från två till tre på en femgradig skala. Denna bedömning gäller fortfarande (november 2011). Bedömningen av hotnivån är föremål för fortlöpande revidering.

Upplevda kränkningar och uppmärksamheten kring svensk militär närvaro i konfliktområden fortsätter sannolikt att ha betydande påverkan på olika aktörers avsikt att agera mot svenska mål. Individer inom de våldsbejakande islamistiska miljöerna i Sverige fortsätter att ha direkta kontakter med utländska terrornätverk. Kontakterna, som främst innefattar finansiell och logistisk stödverksamhet, utgör även fortsättningsvis ett potentiellt hot då dessa kan komma att nyttjas i samband med attentatsplanering.

Individer som reser till konfliktområden i syfte att genomföra terrorrelaterad träning och strid och sedan återvänder till sina hemländer har sedan länge utpekats som ett allvarligt hot i flera länder. För närvarande bedöms ett 20-tal personer från Sverige delta i sådan träning eller strid, men antalet kan vara större. Huvuddelen av dessa resande befinner sig i Somalia och en mindre del i Pakistan. Merparten av de islamistiskt motiverade attentatsförsöken i Europa under det senaste decenniet har involverat återvändare från träning eller strid i Pakistan. Sannolikt kommer individer bosatta i Sverige även framöver att ta sig till träningsläger eller strid utomlands.

Utöver hotet från återvändare visar internationella erfarenheter att aktörer utan kända kopplingar till etablerade nätverk troligen kommer att bli allt vanligare i väst. Ett exempel på detta är gärningsmannen i Stockholm, som inte tidigare var känd för svenska eller utländska underrättelse- och säkerhetstjänster.

Individer i Sverige som kan kopplas till etnonationalistiska eller separatistiska terrororganisationer fortsätter att prioritera finansiellt och annat logistiskt stöd till aktörer i utlandet, men grupperna utgör inget terrorhot mot Sverige.

Inom de politiska extremistmiljöerna, det vill säga vit makt-miljön och den autonoma miljön, finns uppfattningar om att våld eller hot om våld är legitima medel för att förändra Sveriges statsskick, påverka myndigheters eller politiska organs beslutfattande eller hindra medborgare från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Tidigare erfarenheter visar att det ur extremistmiljöerna kan bildas våldsbenägna utbrytargrupper med avsikt att utföra verksamhet som skulle kunna rymmas inom definitionen av terroristbrott eller annan terroristbrottslighet. I nuläget har dock varken sådana grupperingar eller attentatsplaner identifierats. För närvarande manifesteras hotet från extremistmiljöerna främst av våld mot enskilda meningsmotståndare och företrädare för politiska partier samt ordningsstörningar.

Inom vit makt-miljön har vissa aktörer sannolikt en relativt hög förmåga i form av god tillgång till vapen. Det är dock mindre troligt att dessa aktörer har för avsikt att omsätta denna förmåga i terrorattentat.

### *Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism*

Sveriges agerande inom ramen för kampen mot terrorism bygger på vikten av respekt för internationell rätt, inklusive de mänskliga rättigheterna. 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 (SÖ 2010:35). Vidare antogs år 2008 inom EU ett rambeslut om ändring av rambeslutet om bekämpande av terrorism (Rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, EUT L 330, 9.12.2008, s. 21, Celex 32008F0919). Såväl konventionen som rambeslutet innebär

att offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott ska vara straffbart. Sverige har ratificerat konventionen.

Den 1 december 2010 trädde den lagstiftning i kraft som behövdes för att genomföra konventionen och rambeslutet i svensk rätt, lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (SFS 2010:299, prop. 2009/10:78, bet. 2009/10:JuU22, rskr. 2009/10:234).

FN:s generalförsamling antog i september 2006 en övergripande FN-strategi mot terrorism (A/RES/60/288). 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 dokument i det globala arbetet mot terrorism och fokus ligger nu på genomförandet. En översyn av strategin ska äga rum vartannat år. Sverige ska även i fortsättningen aktivt verka för att nå en överenskommelse om en övergripande FN-konvention mot terrorism.

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. Sverige stöder det övergripande arbetet inom EU för att möta hotet från terrorism.

På det nationella planet har Säkerhetspolisens arbete mot terrorism under perioden i hög grad inriktats på att avbryta attentatsplanering i Sverige. Säkerhetspolisens förebyggande arbete har även bidragit till att avvärja attentat utomlands. Terrorhändelserna i bl.a. Sverige och Norge har gjort hotet från våldsbejakande extremism och terrorism mycket påtagligt. För att bl.a. förstärka Sveriges förmåga att upptäcka, bedöma och minska hot från terrorism och våldsbejakande extremism gör regeringen därför ytterligare satsningar på Säkerhetspolisen. I budgetpropositionen föreslår regeringen att Säkerhetspolisens anslag ska ökas med 85 miljoner kronor 2012. Anslaget beräknas öka med 55 miljoner kronor från och med 2013.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2011.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ek och Lööf.

Föredragande: Statsrådet Ask

---

Regeringen beslutar skrivelse 2011/12:38 2011 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll