

# Regeringens skrivelse

## 2006/07:18

2006 års redogörelse för tillämpningen av lagen  
(1991:572) om särskild utlänningskontroll

Skr.  
2006/07:18

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 30 november 2006

*Fredrik Reinfeldt*

*Beatrice Ask*  
(Justitiedepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll under tiden den 1 juli 2005 till den 30 juni 2006 och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden med stöd av lagen avslagit en begäran om begränsad anmälningsplikt och en ansökan om upphävande av ett tidigare meddelat utvisningsbeslut.

# Innehållsförteckning

Skr. 2006/07:18

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 .....	4
6	Utvecklingen av den internationella terrorismen .....	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 november 2006 ...	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 2005/06:61.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden den 1 juli 2005 till den 30 juni 2006. Säkerhetspolisen har som underlag för redogörelsen i en skrivelse till regeringen redogjort för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll under den aktuella perioden, dnr Ju2006/7392/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 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 konstaterade man 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 lagens lydelse skall 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 avvisning och utvisning skall dock tillämpas i första hand.

Det krävs inte att personen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen om särskild utlänningskontroll skall 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 skall utvisas, skall den beslutande myndigheten, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna att verkställigheten skall skjutas upp, s.k. inhibition. Myndigheten kan i sådant fall meddela bestämmelser 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 tilläm-

pas, 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 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 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 Aktuella lagändringar

Riksdagen antog den 14 september 2005 propositionen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170 och 172, bet. 2004/05:SfU 17 och 18, rskr 2005/06:1 och 2). Lagstiftningen, som trädde i kraft den 31 mars 2006, innebär att ärenden enligt utlänningslagen med säkerhetsaspekter och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll avgörs av Migrationsverket i första instans. Migrationsverkets beslut kan överklagas till regeringen. Överklagandet skall ges in till verket som skyndsamt skall överlämna ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen håller muntlig förhandling och yttrar sig i ärendet. Yttrandet och handlingarna överlämnas därefter till regeringen för beslut. Om domstolen kommer fram till att det finns hinder mot verkställighet, är yttrandet i den delen bindande för regeringen.

### 5 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

*Tillämpning av lagen under perioden 1 juli 2005–30 juni 2006*

Regeringen har fattat två beslut med stöd av lagen under tidsperioden den 1 juli 2005–30 juni 2006. Det ena ärendet gällde omprövning av ett tidigare meddelat utvisningsbeslut, där regeringen avsåg att avslå ansökan om

upphävande av utvisningsbeslutet. Det andra ärendet avsåg prövning av om en beslutad anmälningsplikt kunde begränsas. 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 i juli 2005 med en begäran om att anmälningsplikten skulle begränsas på visst sätt. Säkerhetspolisen yttrade sig i ärendet. Regeringen avskog i augusti 2005 begäran.

#### *Tillämpning av lagen åren 1991–2005*

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 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.

- 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

Det kan därmed konstateras att beslut med stöd av lagen har fattats vid totalt 34 tillfällen under den tiden.

#### *Konstitutionsutskottets granskning av handläggningen av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll, bet. 2005/06:KU20*

I en anmälan till konstitutionsutskottet begärdes att utskottet skulle granska rättssäkerheten kring lagen. Efter beslut från utskottet inriktades granskningen på ärenden där regeringen fattat beslut under tiden den 1 juli 2002–30 juni 2005.

Till grund för granskningen låg bl.a. regeringens beslut under den angivna tiden och en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet.

Utskottets kansli gjorde även en genomgång av departementets akter i ärenden som avgjorts under den angivna tiden. Skr. 2006/07:18

Utskottets ställningstagande efter granskningen var följande.

Granskningen har inte gett vid handen annat än att ärendena handlagts med iakttagande av de enskildas grundläggande fri- och rättigheter så som de utförats i lagstiftningen. Granskningen har inte gett anledning till något ytterligare uttalande.

## 6 Utvecklingen av den internationella terrorismen

### *Den internationella utvecklingen*

Under perioden den 1 juli 2005 till den 30 juni 2006 har inga terroristattentat riktats specifikt mot Sverige. Tre personer dömdes av Stockholms tingsrätt för terroristbrott efter en attack mot en vallokal i Kista i december 2005 i samband med det irakiska parlamentsvalet. Svea hovrätt ansåg dock att gärningarna inte skulle bedömas som terroristbrott utan dömdes två av personerna för försök till mordbrand respektive medhjälp till försök till mordbrand samt för stämpling till mordbrand. Åtalet mot den tredje personen ogillades. Svea hovrätt har tidigare prövat en annan dom från Stockholms tingsrätt angående finansiering av terrorism i Irak under hösten 2002 till våren 2004. Svea hovrätt dömdes de två åtalade personerna för förberedelse till terroristbrott, förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott samt för brott mot lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., grovt brott.

Risken för att terroristattentat skall komma att riktas direkt mot vårt land och våra intressen bedöms av Säkerhetspolisen för närvarande som begränsad. Däremot finns en generellt sett förhöjd risk för terroristattentat riktade mot vissa andra länders intressen i Sverige. Dessutom finns en risk för att Sverige används som bas för logistik och annan verksamhet som stödjer terrorism. Svenska medborgare bor, reser och arbetar på alla kontinenter och är därmed även utsatta för det globala hot som terrorismen utgör. Attackerna riktade mot turistmål på Sinaihalvön, som de egyptiska orterna Sharm el-Sheik den 23 juli 2005 och Dahab den 24 april 2006, samt mot Bali 1 oktober 2005 och Amman 9 november 2005 utgör tydliga exempel på detta.

Internationellt har antalet terroristdåd och dödsoffer under perioden ökat jämfört med närmast föregående period. Bombdåden i London den 7 juli 2005 var en tragisk påminnelse om att terrorister har både ambition och kapacitet att orsaka mycket omfattande skada i Europa. Attentaten visar på en fortsatt hotbild mot Europa grundad i extremistisk islamism. Bilden bekräftas av att det under perioden har skett ett stort antal gripanden av personer i Europa misstänkta för bl.a. olika former av logistiskt stöd till motståndet i Irak, och i några fall, planering av attentat i Europa.

Problemet med extremistiskt islamistiska grupper och individer med inga eller otydliga band till kända nätverk har kommit att framstå som ett potentiellt ökande hot. Londonbombningarna besannade farhågorna om en utveckling av inhemsk islamistisk terrorism i Europa.

Det land som enskilt varit föremål för flest terroristdåd är Irak. Ett mycket stort antal attacker mot såväl civila irakiska mål som mot de amerikanska och brittiska trupperna i Irak ägde rum. Listan över länder som drabbades av terroristattacker kan göras mycket lång. Till de mer framträdande hör Israel, Jordanien, Indien, Pakistan, Afghanistan, Indonesien, Sri Lanka, Turkiet, Egypten, Bangladesh m.fl.

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

I regeringsförklaringen i oktober 2006 betonades att Sveriges utrikespolitik skall förena engagemanget för internationellt samarbete med en tydlig röst för demokrati och de mänskliga rättigheterna. Sverige skall bättre bidra till frihet, säkerhet, demokrati, välstånd och hållbar utveckling i världen. Vidare framhölls att hoten från bl.a. den internationella terrorismen bara kan mötas genom ett starkare internationellt samarbete.

Vid ett extrainkallat möte i rådet för rättsliga och inrikesfrågor (det s.k. RIF-rådet) med anledning av bombdåden i London den 7 juli 2005 antog EU:s justitie- och inrikesministrar en ny deklaration om bekämpning av terrorism i syfte att effektivisera det redan pågående samarbetet.

Europeiska unionens råd antog i december 2005 en övergripande EU-strategi mot terrorism som, med utgångspunkt i tidigare handlingsplan och deklarationer, tydligt förklarar EU:s politik på området, vilka mål som satts upp, hur de skall uppnås, inom vilka områden som insatser har vidtagits och vad som skall prioriteras i framtiden. Strategin 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. Strategin pekar på vissa åtgärder som måste vidtas för att motverka rekrytering och radikaliserings. Till strategin fogas en handlingsplan som utgörs av en utförlig lista av åtgärder som skall vidtas dels av medlemsstaterna själva eller på EU-nivå, dels inom ramen för EU:s yttre förbindelser.

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 skall spärras enligt förordningen. Listan har uppdaterats flera gånger under aktuell tidsperiod. EU har också vid fem 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. Slutdeklarationen från reformtoppmötet i september 2005 innehåller ett starkt fördömande av terrorismen men även tydliga skrivningar om att kampen mot terrorism måste föras med full respekt för internationell rätt och mänskliga rättigheter. I deklarationen välkomnas generalsekreterarens arbete för en strategi mot terrorism. Vidare framhåller deklarationen behovet av att enas om en generell konvention för att bekämpa terrorism under den 60:e generalförsamlingen. Antagandet av den globala FN-strategin mot terrorism den 8 september 2006 lägger en god grund för ett fördjupat globalt samarbete i kampen mot terrorism och tydliggör FN-systemets roll och uppgifter.

Strategin tar sitt avstamp i ett tydlig fördömande av terrorism, som enligt preambeln aldrig kan rättfärdigas oavsett vilka motiv som ligger bakom.

I september 2005 antog FN:s säkerhetsråd resolutionen UNSCR 1624 om stärkta åtgärder för att bekämpa terrorism, bl. a. genom att tydligare uppmärksamma åtgärder mot uppmaning till terrorism. Under året har ansträngningarna också fortsatt i syfte att stärka FN:s arbete för att utvärdera och påskynda genomförandet av säkerhetsrådets övriga resolutioner om terrorism. CTED (Counter-Terrorism Executive Directorate) är kopplat till säkerhetsrådets Counter-Terrorism Committee och skall utvärdera genomförandet av UNSCR 1373, föra dialog med medlemsstater och underlätta tekniskt bistånd i syfte att öka länders egen förmåga till terrorismbekämpning. CTED har under året byggt upp sin stab och kompetens och har bl.a. genomfört missioner i 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. Inom ramen för detta har Sverige påtagit sig en samordnande roll vad avser stödet till rättssektorn i Marocko och Algeriet. Sverige har under det senaste året bidragit till kapacitetshöjande insatser i syfte att stärka utvecklingsländers förmåga till terrorismbekämpning. Sveriges insatser fokuserar främst på att stärka rättsväsendet genom bl.a. kapacitetsstöd i framtagandet av rättsinstrument, utbildningsinsatser, förstärkning av nationella institutioner och samarbete med andra organisationer.



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 november 2006

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Odenberg, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Ask

---

Regeringen beslutar skrivelse 2006/07:18 2006 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.