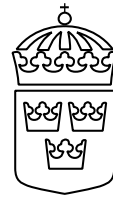


Regeringens skrivelse

2014/15:46



2014 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Skr. 2014/15:46

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 18 december 2014

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(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 2013 till och med den 30 juni 2014 och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

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

Innehållsförteckning

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 18 december 2014	9

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 2013/14:63.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2013 till och med den 30 juni 2014. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen, dnr Ju2014/4139/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 asyrlättsliga 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 spanings syfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Beslut om tvångsmedel i det enskilda fallet fattas av domstol. Ett beslut om anmälningsplikt eller ett beslut om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna 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.

Har utlännningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska Migrationsverket ompröva utvisningsbeslutet när uppehållstillståndet löper ut.

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 avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning samt bestämmelserna i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. 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

Tillämpningen av lagen under perioden 1 juli 2013–30 juni 2014

Regeringen har fattat två beslut med stöd av lagen under tidsperioden från och med den 1 juli 2013 till och med den 30 juni 2014. Besluten innebar avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning (omprövning av ett tidigare meddelat beslut om utvisning respektive prövning av om en person skulle utvisas enligt lagen). Sedan Migrationsverkets beslut överklagats till regeringen överlämnade verket handlingarna i ärendena till Migrationsöverdomstolen för yttrande. Domstolen yttrade sig i respektive ärende och fann att det förelåg verkställighetshinder. Regeringen avsåg därefter överklagandena och beslutade även i övrigt i enlighet med vad Migrationsöverdomstolen förordade. I ett

av fallen förordnades om att personen skulle fullgöra anmälningsplikt Skr. 2014/15:46 och att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel fick tillämpas.

Tillämpningen av lagen åren 1991–2013

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
- 2010/2011 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
- 2011/2012 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
- 2012/2013 – lagen tillämpades vid ett tillfälle

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Den internationella utvecklingen

Under flera års tid har olika grupper och individer med al-Qaidainspirerad agenda uppvisat attentatsavsikt mot länder i Europa. Nätverket al-Qaidas kärna (al-Qaida Core) är en framträdande aktör samtidigt som det finns ett antal regionala grupper och individer som på olika sätt

ansluter sig till al-Qaidas ideologi, vars centrala budskap är en global kamp mot islams fiender. Denna typ av aktörer fortsätter att försöka genomföra attentat som kan orsaka stor förödelse och ett stort antal civila dödsoffer. Det förekommer även uppmaningar till mindre attentat som kan utföras av såväl grupper som ensamagerande individer. I västvärlden har flera terroristattentat genomförts av ensamagerande individer med en våldsbejakande islamistisk agenda. Det finns även exempel på terroristattentat som genomförts av grupper. De senaste åren har al-Qaidainspirerade grupper och individer utgjort det främsta terrorhotet mot Sverige.

Hösten 2010 höjdes hotnivån avseende terrorism i Sverige från lågt till förhöjt hot, dvs. från två till tre på en femgradig skala. I Sverige och utomlands förekommer alltså terrorrelaterade aktiviteter som har bäring på Sverige, varför bedömningen om en förhöjd hotnivå kvarstår (december 2014). Sedan år 2010 har konkret attentatsavsikt mot mål i Sverige från våldsbejakande islamistisk extremism kunnat konstateras i flera fall. Detta kan kopplas till en generell trend inom al-Qaidaideologi där upplevda kränkningar av islam har kommit att utgöra ett minst lika viktigt motiv för attentat som ockupation av muslimska länder. I anslutning till detta har al-Qaidaideologer i utlandet, bl.a. inom al-Qaida i Irak och al-Shabaab, tidigare pekat ut mål i Sverige som önskvärda.

Våldsbejakande islamister i Sverige har under de senaste åren fortsatt att ha kontakt med internationella terroristnätverk och stridande grupperingar utomlands med en våldsbejakande islamistisk agenda. Kontakterna har bl.a. inneburit finansiell och logistisk stödverksamhet samt rekrytering av individer till konfliktområden i syfte att delta i terrorrelaterad träning och strid. Sedan flera år reser våldsbejakande islamister från Sverige till olika konfliktområden i sådant syfte. Länder som Somalia och Pakistan har sedan en tid varit etablerade mål för sådana resor från Sverige. Sedan år 2006 har minst ett trettio personer rest till Somalia, ett tiotal till Afghanistan och Pakistan samt ett fåtal till Irak och Jemen. Sedan sommaren 2012 har emellertid Syrien och Irak kommit att bli de konfliktområden individer från Sverige främst reser till. Hittills har minst ett hundratal individer rest från Sverige till Syrien eller Irak och anslutit sig till al-Qaidainspirerade grupper för att strida. Cirka hälften av dessa individer har återvänt till Sverige medan ett drygt tjugotal enligt uppgift ska ha omkommit. Hittills är det endast män som bekräftats ha stridit med al-Qaidainspirerade grupper. Det finns dock uppgifter om kvinnor som har rest i syfte att stödja kampen logistiskt. Resandet från Sverige för att ansluta sig till al-Qaidainspirerade grupper är exceptionellt omfattande i förhållande till tidigare trender avseende al-Qaidainspirerat resande genom att ett förhållandevis stort antal personer har rest under förhållandevis kort tid. Det finns heller inga säkra indikationer på att resandet håller på att avta.

Resande till al-Qaidainspirerade grupper i utlandet är ett problem för flera europeiska länder. Resorna kan medföra att individer utsätts för påverkan av aktörer som har en uttalad attentatsavsikt mot västvärlden och de personer som reser till al-Qaidainspirerade grupper i utlandet kan där höja sin förmåga och eventuellt inspireras av gruppernas ideologi enligt vilken det är legitimt att utföra attentat i Europa. Flera av de uppkomna attentatshoten i Sverige sedan år 2010 har involverat återvändare som deltagit i våldshandlingar i utlandet. Resorna medför dessutom att

kontaktytorna mellan våldsbejakande islamister i Sverige och andra länder ökar. Återvändare kan radikaliseras och rekrytera nya personer att resa eller stödja våldsbejakande islamism på annat sätt. Exempelvis har sammanlagt över tusen personer från olika europeiska länder rest till Syrien eller Irak för att strida. Dessa personer har där skapat nya kontakter och bekantskaper. Det är därför ett tänkbart framtida scenario att personer från olika europeiska länder som har lärt känna varandra i Syrien eller Irak kan komma att planera och genomföra terroristattentat i ett europeiskt land. Återvändare utgör således ett potentiellt allvarligt attentatshot i Sverige och andra länder.

Vidare finns det individer i Sverige som sympatiserar med olika utländska separatistiska grupperingar som ägnar sig åt terrorrelaterad verksamhet. Liksom tidigare består verksamheten främst i opinionsbildning genom organiserade nätverk och praktiskt stöd till anhängare i utlandet. Terrorhotet från separatistiska grupper i Sverige bedöms vara lågt.

Inom de politiska extremistmiljöerna i Sverige, dvs. den s.k. vit maktmiljön och den autonoma miljön, finns det anhängare som använder våldsamma metoder som politiskt medel. Dessa personer vill påverka det politiska beslutsfattandet och myndighetsutövningen genom att använda våld, hot och trakasserier mot förtroendevalda, myndighetsföreträdare och meningsmotsståndare inom den politiskt motsatta extremistiska miljön. Våld mot personer är ovanligt. I de fall våld förekommer så riktas det huvudsakligen mot meningsmotsståndare i den motsatta extremistmiljön i syfte att diktera villkoren för användandet av grundlagsfästa fri- och rättigheter. Även om det inom de politiska extremistmiljöerna regelbundet uttrycks avsikt att begå brott som skulle kunna definieras som terroristbrott så har de i dagsläget en begränsad förmåga att kunna genomföra sådana brott. Terrorhotet från vit maktmiljön och den autonoma miljön bedöms därför vara lågt.

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.

FN:s generalförsamling antog år 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 dokumentet i det globala arbetet mot terrorism och fokus ligger nu på genomförandet. En översyn och rapportering om genomförande av strategin äger rum vartannat år. Ett arbete pågår inom FN med att ta fram en övergripande FN-konvention mot terrorism. Sverige ska även i fortsättningen aktivt verka för att nå en överenskommelse om en sådan övergripande FN-konvention.

Sverige har aktivt bidragit till genomförandet av FN-strategin genom att bl.a. verka för kapacitetshöjande insatser inom rättsvårdande myndig-

heter med fokus på rättssäkerhet i terroristbrottmål. Detta har skett bilateralt, via EU och FN, t.ex. genom stöd till FN-organet United Nations Office on Drugs and Crime – Terrorism Prevention Branch (UNODC-TPB). Direkt stöd har getts till den samordnande institutionen Counter-Terrorism International Task Force (CTITF) och till CTITF:s arbetsgrupp som arbetar för stärkandet av mänskliga rättigheter i antiterrorismarbetet. Sverige har länge varit en stor bidragsgivare till denna arbetsgrupp. Arbetsgruppen leds av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) och samverkar tätt med UNODC-TPB.

FN:s säkerhetsråd antog i augusti och september 2014 två resolutioner (2170 och 2178) mot terrorism med bl.a. fokus på ISIL.

Sverige stöder samarbete inom EU för att möta hotet från terrorism. EU-samarbetet mot terrorism baseras främst på EU:s strategi för att motverka terrorism från år 2005. Rapporter om genomförandet av strategin lämnas till medlemsstaternas ministrar vid rådet för rättsliga och inrikes frågor. Även riksdagen tar del av dessa rapporter.

EU:s utrikesministrar antog den 20 oktober 2014 en strategi för kampen mot terrorism och utländska stridande i Syrien och Irak.

När det gäller Säkerhetspolisens arbete mot terrorism har arbetet under perioden i hög grad fokuserat på resande till al-Qaidainspirerade grupper i utlandet. Säkerhetspolisens arbete har bidragit till att förhindra terroristattentat i Sverige och utomlands. I arbetet med att förhindra terroristbrott bedriver Säkerhetspolisen ett omfattande internationellt arbete.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 december 2014

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan,
K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin,
Å Regnér, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg,
A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström,
A Hadzialic

Föredragande: statsrådet A Ygeman

Regeringen beslutar skrivelse 2014/15:46 2014 års redogörelse för
tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll