

Regeringens skrivelse

2017/18:57



2017 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Skr. 2017/18:57

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 30 november 2017

Margot Wallström

Morgan Johansson
(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 2016 till och med den 30 juni 2017 och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden fattat fyra beslut med stöd av lagen. Två av besluten innebar avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. De två övriga besluten innebar inhibition av ett tidigare meddelat beslut om utvisning respektive avslag på begäran om upphävande av anmälningsplikt.

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	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 november 2017	10

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 2015/16:74.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2016 till och med den 30 juni 2017. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen, dnr Ju2017/04910/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 inte kan utvisas ur Sverige.

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 utlännningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terroristhandlingar fortfarande behövs (prop. 1990/91:118 s. 30).

Enligt lagen ska en utlännning 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 verkställighet tills vidare inte får ske (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 tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna.

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

3 Den parlamentariska kontrollen

Terroristbestämmelserna och reglerna om särskilda tvångsmedel fick vid sin tillkomst en begränsad giltighetstid, vilket innebar en möjlighet att kontrollera regeringens och myndigheternas handlande. När terroristbestämmelserna permanentades 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, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid förundersökning i brottmål samt bestämmelserna i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Även tillämpningen enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott redovisas. 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 2016–30 juni 2017

Regeringen har fattat fyra beslut med stöd av lagen under tidsperioden från och med den 1 juli 2016 till och med den 30 juni 2017. Två av besluten innebar avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. De två övriga besluten innebar inhibition av ett tidigare meddelat beslut om utvisning på begäran av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (i avvaktan på domstolens

prövning av ärendet) respektive avslag på en begäran om upphävande av Skr. 2017/18:57
anmälningsplikt.

Tillämpningen av lagen åren 1991–2015

Nedan redovisas antalet fall då lagen om särskild utlänningskontroll tidigare har tillämpats. I redovisningen ingår nya utvisningsärenden enligt lagen, 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. 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.

1	1991/1992 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
2	1992/1993 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
3	1993/1994 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
4	1994/1995 – lagen tillämpades vid fem tillfällen
5	1995/1996 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen
6	1996/1997 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
7	1997/1998 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
8	1998/1999 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
9	1999/2000 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
10	2000/2001 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen
11	2001/2002 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
12	2002/2003 – lagen tillämpades vid fem tillfällen
13	2003/2004 – lagen tillämpades vid två tillfällen
14	2004/2005 – lagen tillämpades vid två tillfällen
15	2005/2006 – lagen tillämpades vid två tillfällen
16	2006/2007 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
17	2007/2008 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
18	2008/2009 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
19	2009/2010 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
20	2010/2011 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
21	2011/2012 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
22	2012/2013 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
23	2013/2014 – lagen tillämpades vid två tillfällen
24	2014/2015 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
25	2015/2016 – lagen tillämpades vid sju tillfällen

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Den internationella utvecklingen

Av Säkerhetspolisens underlag, som är framtaget i samråd med Nationellt centrum för terrorhotbedömning, framgår i huvudsak följande. Sedan början av 2000-talet kommer terrorhotet internationellt sett främst från aktörer motiverade av våldsbejakande islamistisk extremism, dvs. personer eller grupper som är anhängare till eller förespråkar en global eller regional våldsamt kamp mot vad de uppfattar vara islams fiender. Även terrorhotet mot Sverige och svenska intressen kommer främst från sådana våldsbejakande islamistiska aktörer. Under 1990-talet och början av 2000-talet var de våldsbejakande islamistiska nätverkens verksamhet i Sverige huvudsakligen inriktad på att ge finansiellt och logistiskt stöd till internationella terroristnätverk och stridande grupperingar utomlands med en al-Qaidainspirerad agenda. Omkring 2003 började dock individer ur dessa nätverk att själva resa till konfliktområden för att delta i terrorismrelaterad träning och strid. Till en början gick resorna främst till Somalia, Pakistan, Afghanistan, Irak och Jemen. Sedan 2012 har dock Syrien och Irak kommit att bli de vanligaste målen för denna typ av resor i terrorismsyfte. Resandet till dessa länder för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper, framförallt Daesh, har varit exceptionellt omfattande i förhållande till tidigare trender som avser al-Qaidainspirerat resande. Hittills har runt 300 individer lämnat Sverige för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper, som Daesh, i Syrien eller Irak. Av dessa individer har ungefär 140 återvänt till Sverige och runt 50 har avlidit. Av de individer som fortfarande befinner sig i området är cirka en tredjedel kvinnor. Under de senaste åren har antalet nya resenärer minskat. Sannolikt spelar flera faktorer en roll i den utvecklingen, däribland den skärpta kontrollen av den turkiska gränsen och Daeshs alltmer trängda militära läge. Möjligen har också kriminaliseringen av resor i terrorismsyfte spelat roll. Troligen kommer resandet att fortsätta, på en låg nivå, så länge det är möjligt att ta sig fram till konfliktområdet genom Turkiet. Detta har dock blivit avsevärt svårare under de senaste åren.

Individer som reser till konfliktområden för att delta i terrorismrelaterad träning eller strid och sedan återvänder till sina hemländer har sedan länge pekats ut som ett potentiellt allvarligt hot i flera länder. Den erfarenhet som återvändare från sådana resor skaffat sig bidrar till en höjd förmåga i de våldsbejakande islamistiska miljöerna. Det är också möjligt att enskilda individer bland resenärerna påverkats av aktörer som har en uttalad attentatsavsikt mot västvärlden och därmed fått en förändrad avsikt och kan verka radikaliserande i den miljö de befinner sig i. Hittills har dock förhållandevis få av de europeiska återvändarna varit inblandade i attentatsplanering efter hemkomsten.

Från att tidigare främst ha varit koncentrerad till Sveriges tre storstadsområden är den våldsbejakande islamistiska miljön sedan några år tillbaka spridd över hela landet, dock med tonvikt på storstäderna och södra Sverige. Denna geografiska spridning är sannolikt en effekt av att

Daeshs al-Qaidainspirerade propaganda fått stort gehör även utanför de etablerade nätverken i Sverige och därmed bidragit till att den våldsbejakande islamistiska miljön i landet växt under de senaste åren.

Sverige har sedan 2008 fått en ökad negativ uppmärksamhet bland förespråkare av global våldsbejakande islamism, framför allt p.g.a. upplevda kränkningar av islam. Detta har sedan dess präglat motivbilden vid attentatsplanering och attentatsförsök. Hotbilden mot Danmark och övriga Skandinavien är också relevant i detta avseende då Skandinavien ibland betraktas som en enhet i våldsbejakande islamistiska miljöer. Attentatsplaneringen i Skandinavien har under de senaste åren huvudsakligen varit kopplad till våldsbejakande islamistiska aktörer och varit riktad mot individer som gärningsmännen upplever har kränkt islam. Attentaten i Paris och Köpenhamn i början av 2015 tyder på att tidigare upplevda kränkningar av islam kan ha samband med attentat under lång tid framöver. Till motivbilden hör sannolikt även upplevda militära aggressioner mot muslimska länder. Sveriges deltagande i internationella militära operationer i Afghanistan, Irak och Mali kan medföra att Sverige uppfattas som ett legitimt mål. Vid flera attentat som har genomförts i västvärlden har också upplevda inskränkningar av den personliga friheten varit bidragande till utvecklandet av attentatsavsikt, exempelvis genom att individer har förhindrats att resa till konfliktområden utomlands.

Sommaren 2014 inledde en USA-ledd koalition ett militärt ingripande mot våldsbejakande islamistiska mål i Irak som kort därefter utvidgades till att även omfatta Syrien. Ledande personer inom dessa nätverk och grupper uppmanade då enskilda individer i väst att genomföra attentat mot mål i väst. Bägge dessa omständigheter ledde till att man kunde skönja ett ökat stöd för den globala våldsbejakande islamismen samt en ökad attentatsavsikt hos enskilda individer och grupper världen över. Denna utveckling har sannolikt också påverkat attentatsavsikten hos individer i Sverige, mot svenska mål.

Under de senaste åren har de flesta attentat eller attentatsplaneringar involverat individer som har agerat ensamma, men det förekommer även fall där grupper har agerat. Även ensamagerande individer kan orsaka stor skada med enkla medel, exempel på detta är bl.a. attentaten i London i mars 2016, Nice i juli 2016 och Stockholm i april 2017. Tillvägagångssättet och målvalet i attentatet på Drottninggatan i Stockholm liknar i stor utsträckning flera andra attentat som genomförts i Europa sedan 2016, dvs. en ensam gärningsman som agerar med enkla medel mot slumpmässigt valda civilpersoner. Andra möjliga val av mål för denna typ av attentat är företrädare för staten (i första hand polis och militär) samt religiösa mål och symboler för upplevda kränkningar av islam. Oftast har gärningsmännen varit bosatta i det land där attentatet ska genomföras. I början av 2000-talet inbegrep ungefär hälften av planerade och genomförda terroristattentat gärningsmän som tidigare rest till konfliktområden i syfte att delta i terrorismrelaterad träning eller strid. Efter 2014 har dock attentat utförda av individer som inte tidigare gjort sådana resor ökat, sannolikt p.g.a. de uppmaningar som kommit från aktörer i Syrien och Irak. Attentaten i Paris i november 2015 och i Bryssel i mars 2016 utgör undantag från denna trend. Gärningsmännen vid dessa attentat bestod sammantaget av en blandning av återvändare,

inresta attentatsmän och individer som inte tidigare rest till konfliktområden.

Inom de politiskt motiverade extremistmiljöerna i Sverige, dvs. högerextremistiska våldsbejakande grupper, den s.k. vit maktmiljön, och vänsterextremistiska våldsbejakande grupper, den s.k. 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 meningsmotståndare inom den politiskt motsatta extremistiska miljön. De politiskt motiverade våldsbejakande grupperna saknar troligen avsikt att genomföra terroristattentat även om enskilda individer ur båda grupperna möjligen kan inspireras att genomföra sådana handlingar. Terrorhotet från vit maktmiljön och den autonoma miljön bedöms sammantaget 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, internationell flyktingrätt och internationella humanitär rätt. Terrorism 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. I augusti 2017 beslutade regeringen, i en ny strategi för hållbar fred 2017–2022, att förebyggandet av våldsbejakande extremism ska ingå i Sidas ansats för fred- och statsbyggnad. Det globala såväl som det nationella och lokala arbetet med att uppfylla FN:s agenda 2030 (Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1) och de 17 globala målen för hållbar utveckling (SDG), är också avgörande för att förebygga våldsbejakande extremism. FN:s generalförsamling antog 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 terrorism och lägger grunden för en mer samlad FN-ansats på området. Strategin är ett centralt dokument i det globala arbetet mot terrorism. En översyn av och rapportering om genomförandet av strategin äger rum vartannat år. Den senaste översynen antogs i juli 2016. Ett arbete pågår inom FN med att ta fram en övergripande FN-konvention mot terrorism. Sverige arbetar genom EU för att nå en överenskommelse om en sådan övergripande FN-konvention.

Vidare har FN:s generalsekreterare lagt fram en handlingsplan om att förebygga våldsbejakande extremism. Handlingsplanen lägger tonvikten vid det förebyggande arbetet, uppmuntrar till regionala och nationella planer på området och betonar FN:s stödjande roll till medlemsstaterna och regionala organisationer. Sverige arbetar aktivt för ett genomförande av FN-strategin och generalsekreterarens handlingsplan och för en bredare förebyggande ansats.

FN:s säkerhetsråd antog under 2014 två resolutioner mot terrorism med fokus på hotet från utländska terroriststridande som bl.a. ansluter sig till Daesh (2170 och 2178). Under 2015 antog rådet bl.a. slutsatser om finansieringen av terrorism (2199) och expanderandet av

sanktionsregimen mot al-Qaida för att också inkludera Daesh (2253). Vidare antog säkerhetsrådet under 2016 resolutioner om civilt flyg och terroristhot (2309), stärkt juridiskt samarbete mot terrorism (2322) och en resolution mot trafficking i relation till väpnad konflikt, inklusive terrorism (2331).

Sverige valdes 2016 in i säkerhetsrådet för perioden 2017–2018 och har därigenom fått en bredare plattform för att kunna påverka FN:s anti-terrorismsamarbete. Sedan inträdet i säkerhetsrådet har det antagits ett antal resolutioner med bäring på kampen mot terrorism där Sverige aktivt deltagit i förhandlingarna. Som exempel kan nämnas resolutioner om det hot som terrorism utgör mot kritisk infrastruktur (2341), motbudskap för att bekämpa terrorism (2354) och ökat samarbete för att förhindra terroristorganisationers tillgång till vapen (2370). Till följd av inträdet i säkerhetsrådet deltar Sverige i en rad sanktionskommittéer, däribland sanktionskommittén för Daesh och al-Qaida (1267).

Europarådets ministerkommitté antog i maj 2015 ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism. Protokollet ska bidra till att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 genomförs på ett likartat sätt i medlemsstaterna och det ställer bl.a. krav på kriminalisering av resande utomlands i terrorismsyfte. Sverige tillträdde konventionen 2010 och undertecknade protokollet 2015. Inom EU pågår behandling av förslag om att EU ska ingå konventionen och protokollet (se faktapromemoria 2017/18:FPM22).

Sverige stöder samarbetet inom EU för att möta hotet från terrorism. Rapporter om genomförandet av EU:s strategi för kampen mot terrorism från 2005 lämnas till medlemsstaternas ministrar vid rådet för rättsliga och inrikes frågor. Även riksdagen tar del av dessa rapporter. I mars 2014 antog EU:s utrikesministrar en regional strategi för Syrien, Irak och hotet från Daesh. Såvitt gäller Syrien ersattes strategin i april 2017 av en separat strategi. I juni 2017 antog rådet nya slutsatser om att stärka det externa samarbetet mot terrorism, bl.a. genom ökat samarbete med regionala och multilaterala aktörer. Stats- och regeringscheferna antog ett särskilt uttalande i februari 2015 om stärkande av insatser för att säkerställa allmänhetens säkerhet, motverka radikaliserings och främja tolerans och icke-diskriminering. I mars 2017 antogs ett nytt straffrättsligt direktiv om bekämpande av terrorism som ska vara genomfört av medlemsstaterna senast i september 2018. Ett betänkande om hur direktivet ska genomföras har remitterats (SOU 2017:72). I betänkandet föreslås också att Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.

Säkerhetspolisens arbete har under perioden i hög grad fokuserat på resande till och från våldsbejakande islamistiska grupper i utlandet. Säkerhetspolisens arbete har bidragit till att förhindra terroristbrott i Sverige och utomlands. I arbetet med att förhindra terroristbrott deltar Säkerhetspolisen i ett omfattande internationellt samarbete.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 november 2017

Närvarande: statsrådet Wallström, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hultqvist, Regnér, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar skrivelse 2017 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll