

Justitieutskottets betänkande 2023/24:JuU10

2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2023/24:45 2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar	5
Särskilt yttrande	12
2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (V)	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Skrivelsen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utläningar

Riksdagen lägger skrivelse 2023/24:45 till handlingarna.

Stockholm den 8 februari 2024

På justitieutskottets vägnar

Richard Jomshof

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Louise Meijer (M), Annika Strandhäll (S), Adam Marttinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson Garpvall (SD), Rasmus Ling (MP), Sanna Backeskog (S), Lars Isacson (S) och Martin Melin (L).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2023/24:45 2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Det har inte väckts någon motion med anledning av skrivelsen.

Utskottets överväganden

2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.
Jämför det särskilda yttrandet (V).

Bakgrund

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. Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen. Under perioden den 1 juli 1991–30 juni 2022 återfanns de i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Sedan den 1 juli 2022 återfinns bestämmelserna i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Parlamentarisk kontroll av regeringens tillämpning av bestämmelserna utövas genom att regeringen varje år lämnar en skrivelse till riksdagen.

Regeringens senaste redovisning till riksdagen gjordes i december 2022 och behandlades i riksdagen i början av 2023 (bet. 2022/23:JuU6, rskr. 2022/23:132).

Skrivelsen

I skrivelsen 2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (skr. 2023/24:45) redogör regeringen för tillämpningen av lagen under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023. I skrivelsen redogörs även för utvecklingen av den internationella terrorismen och andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet samt för Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism. Till grund för skrivelsen ligger ett underlag från Säkerhetspolisen (Ju2023/01317).

Tillämpningen av lagen under perioden den 1 juli 2022–30 juni 2023

Av skrivelsen framgår att regeringen under den aktuella perioden fattade fem beslut med stöd av lagen. Ett av besluten innebar avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Detta beslut rörde en person som inte tidigare hade varit föremål för åtgärder enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll. Ett av besluten innebar avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om förbud att lämna ett vistelseområde. De

övriga tre besluten innebar avslag på begäran om omprövning av utvisningsbeslut efter begäran från den enskilde.

Utvecklingen av den internationella terrorismen och andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet

Olika former av våldsbejakande extremism i Sverige

Våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande islamism utgör de främsta terrorattentatshoten mot Sverige. De senaste decennierna har terrorattentatshotet mot Sverige främst kommit från våldsbejakande islamism. De senaste åren har terrorattentatshotet från våldsbejakande högerextremism samtidigt successivt ökat i västvärlden, inklusive i Sverige.

Det finns även andra religiösa eller sekulära terroristorganisationer som har anhängare i Sverige, som exempelvis PKK (Partiya Karkeren Kurdistan). PKK bedriver verksamhet i Sverige för att generera stöd för organisationen. Våldsbejakande vänsterextremister är också verksamma i Sverige men utgör för närvarande inget identifierat terrorattentatshot. Samtliga våldsbejakande extremistmiljöer har internationella kontakter.

Under de senaste åren har det kommit uppgifter om våldsbejakande shiaextremistiska grupper med koppling till Libanon, Syrien, Irak och Iran som är ett terrorhot framför allt i olika delar av Mellanöstern. Sådana grupper uppfattar USA och Israel samt sunnitiska regimer och aktörer som sina primära fiender, och dessa konfliktmönster kan komma att återspeglas i Sverige.

Våldsbejakande islamistisk extremism – bakgrund och ideologi

Skrivelsen innehåller en särskild redogörelse för våldsbejakande sunnitisk islamism i ett internationellt perspektiv, eftersom anhängare till denna rörelse i första hand har varit aktuella i tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

Den globala våldsbejakande islamiströrelsen är dynamisk och under ständig förändring där gamla grupper försvinner och nya uppstår. Under 00-talet var al-Qaida den dominerande internationella terroristorganisationen. I spillrorna av de väpnade konflikterna i Syrien och Irak kom dock en ny aktör att inta den globala scenen. Daish (även benämnd Islamiska staten/IS), med ursprung i al-Qaida i Irak, lyckades mobilisera tiotusentals människor från stora delar av världen och genom propaganda förmå personer även i västvärlden att begå terrorattentat utanför konfliktområdet.

Daish är en rörelse och organisation som, likt flera grupper inom politisk islam, har som mål att islamisera samhället. Daish är i likhet med al-Qaida våldsbejakande och anser att det är legitimt att förändra samhället genom våld. Såväl al-Qaida som Daish anammar en salafistisk tolkningstradition, vilket innebär att anhängarna följer vad de anser vara den autentiska och ursprungliga formen av islam. Daish förespråkar en form av islam som är radikal, även i jämförelse med andra våldsbejakande islamistiska grupper,

inklusive al-Qaida, och betraktar alla som inte delar deras tolkning som otrogna.

Stödverksamhet, internationella kontakter och resande

Radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremism kan ske på flera olika sätt, men radikalisering via internet och sociala medier har successivt blivit alltmer framträdande. Detta är särskilt märkbart sett till att majoriteten av genomförda respektive avvärdade attentat i västvärlden från våldsbejakande extremism under flera års tid har varit inspirationsdrivna genom deltagande på digitala plattformar, snarare än styrda eller vägleda av terroristorganisationer i utlandet. De digitala medierna är internationella och möjliggör för geografiskt utspridda individer att bli del av en gemenskap och skapa ideologiska slutna ekokammare där radikaliseringen kan accelerera. Dessa forum underlättar även för minderåriga att medverka och radikaliseras. I Sverige och i flera andra europeiska länder har det noterats ett ökat antal minderåriga individer som radikaliseras till våldsbejakande extremism under de senaste åren.

All radikalisering och rekrytering sker dock inte online. Radikalisering och rekrytering till våldsbejakande islamism bedrivs också genom riktade personliga möten. Viss radikalisering och rekrytering kan beskrivas som horisontell, i form av att vänner tillsammans utforskar och låter sig inspireras av våldsbejakande islamism. Aktörer som verkar utifrån en våldsbejakande islamistisk ideologi bedriver även uppsökande verksamhet. De kontakter exempelvis asylsökande för att gradvis introducera dem för våldsbejakande islamism.

Våldsbejakande islamisters internationella kontakter och resande har länge varit en del av stödet till terrorism och är så även i dag. Det finns exempel på radikaliserade individer som varit anhängare till terroristorganisationer och som därefter flytt sina hemländer, bosatt sig i Sverige och härifrån bedrivit stödverksamhet till terrorism i utlandet, men även radikaliserat och rekryterat personer i Sverige. I flera fall har sådana personer troligen bidragit till att ungdomar rest till olika konfliktzoner i utlandet där de utbildats för eller deltagit i våldshandlingar och därefter i många fall återvänt till Sverige med utökad förmåga till våldshandlingar. I ett fåtal fall har sådana återvändare också haft attentatsavsikt mot mål i Sverige.

Sedan 2012 har ca 300 personer rest till Syrien och Irak för att ansluta sig till våldsfrämjande islamistiska organisationer, främst Daish, men även ett mindre antal till al-Qidakopplade grupper. Våldsbejakande islamisters resande till konfliktzoner befinner sig i dag på en låg nivå. En bidragande orsak är kollapsen av Daishs s.k. kalifat, vilket har minskat attraktionskraften att ansluta sig till Daish i Syrien och Irak. Daishs operativa tyngdpunkt håller för närvarande på att skifta till Afrika, vilket kan locka våldsbejakande islamister i Sverige att ansluta sig till Daishanknutna terroristorganisationer i regionen.

Attentatshotet från våldsbejakande islamistisk extremism

al-Qaida och Daish har under många år uppmanat sina sympatisörer i västvärlden att utföra terrorattentat med alla tillgängliga medel. Dessa uppmaningar har också hörsammats och bidrar till att förklara merparten av de attentat som utförts i västvärlden de senaste tio åren. I en västlig kontext har antalet islamistiskt motiverade terrorattentat minskat under de senaste åren. Trots en nedåtgående trend fortsätter våldsbejakande islamism att utgöra ett av de främsta terrorattentatshoten, och al-Qaida och Daish utgör alltså viktiga inspirationskällor. Den specifika legitimering som anges när det gäller attentat mot västländer är vedergällning för att västländer angriper muslimska länder och kränker islam. Enskilda händelser kan bidra till att påverka attentatshotet under en tidsperiod, men grunden för attentatshotet återfinns i den våldsbejakande islamistiska ideologin som fortfarande motiverar våldsbejakande islamister att utveckla attentatsavsikt.

I kölvattnet av de manifestationer som ägt rum i Sverige under året där religiösa skrifter förstörts har Sverige gått från att vara ett legitimt till ett prioriterat mål för islamistiskt motiverade terrorattentat i den meningen att Sverige i större utsträckning specifikt pekats ut av våldsbejakande islamistiska aktörer i propaganda. I april 2023 greps fem individer i Sverige misstänkta för stämpling till terroristbrott, föranlett av den koranbränning som genomfördes utanför Turkiets ambassad i januari. Vidare genomfördes ett terrorattentat mot svenska medborgare i Bryssel den 16 oktober 2023 som en hämnd mot Sverige, och där hade gärningsmannen inspirerats av propaganda från Daish. Uppfattade kränkningar mot islam och koranen utgjorde sannolikt en del i motivbilden kring varför terrorattentat riktades mot specifikt svenska mål i utlandet. I en svensk kontext är manifestationer eller andra händelser som kan uppfattas kränka muslimer eller islam emellertid inte en ny företeelse. Sverige har under de senaste åren vid ett fåtal tillfällen pekats ut i internationell våldsbejakande islamistisk propaganda som ett land där kränkningar av muslimer, islam och profeten Muhammed genomförs och tillåts. Att konsekvenserna av manifestationerna under året är av en annan dignitet kan bl.a. härledas till den ökade exponeringen av händelserna i internationella medier. Även statliga aktörer har underblåst och utnyttjat det intresse som råder i frågan för att främja sina egna syften. Det försämrade läget när det gäller attentatshotet mot Sverige och bedömningen att hotet kommer att bestå under en längre tid föranledde att Säkerhetspolischefen den 17 augusti 2023 beslutade om att höja terrorhotnivån från ett förhöjt hot (3) till ett högt hot (4) på en femgradig skala.

De flesta attentat i västvärlden har de senaste åren utförts av ensamagerande individer som inspireras och utvecklar attentatsavsikt och därefter planerar och genomför ett terrorattentat. Ensamagerande gärningspersoner befinner sig ofta utanför eller i utkanten av kända våldsbejakande extremistmiljöer. Deras motivbild är ofta konstruerad utifrån våldsbejakande extremistisk propaganda och utifrån tidigare utförda terrorattentat. Det är även vanligt att individuella omständigheter som personliga motgångar, psykisk ohälsa och upplevd

frustration till följd av omvärldshändelser har som pådrivande effekt att en person utvecklar attentatsavsikt. Det finns sannolikt alltså en ambition hos både al-Qaida och Daish att genomföra storskaliga och spektakulära attentat. Till storskaliga attentat bör inte endast större sprängningsordningar räknas, utan även i tid utdragna och koordinerade attacker med skjutvapen mot flera mål i storstäder där flera gärningsmän är inblandade. De senaste åren har några genomförda eller avväjda attentat involverat våldsbejakande islamister i Sverige. Vidare har det i enstaka fall hänt att personer från Sverige deltagit i attentatsplanering eller genomförda attentat i utlandet.

Ett stort antal människor har sedan 2015 anlänt till Sverige från länder med en hög närvaro av våldsbejakande islamistiska grupper. Den absoluta majoriteten av de personer som har anlänt sympatiserar inte med våldsbejakande islamism, men personer med sådana sympatier har följt med migrationsströmmen till Sverige och bidragit till tillväxten i miljön. I enstaka fall har sådana personer planerat eller genomfört attentat mot mål i Sverige. Det finns också exempel på nyanlända personer i Sverige som genomgått radikaliseringsprocesser efter att ha bosatt sig här.

Andra allvarliga hot mot Sveriges säkerhet

Främmande makt bedriver kontinuerligt och långsiktigt olovlig underrättelseverksamhet, teknikanskaffning och försöker påverka personer i Sverige som regimerna uppfattar som hot. Ryssland, Kina och Iran utgör de största säkerhetshoten på både kort och lång sikt. Rysslands fullskaliga invasion och anfallskrig mot Ukraina, och andra auktoritära staters alltmer offensiva agerande, har allvarligt försämrat säkerhetsläget i omvärlden, vilket även fortsätter att påverka Sverige, där yttre hot har betydelse för den inre säkerheten. Rysslands möjligheter att bedriva underrättelseinhämtning eller säkerhetsshotande verksamhet via officiella plattformar har försvårats, och den dolda verksamheten som Ryssland bedriver i Sverige via ombud i form av bl.a. företag kan därmed ha fått en ökad relevans. För auktoritära stater som Ryssland, Kina och Iran är regimens fortlevnad högst prioriterad och när regimen på olika sätt ifrågasätts eller pressas kan även intresset för och hotet mot oppositionella utomlands öka. Individer i Sverige som bedrivit verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet har varit aktuella för lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Verksamheten innefattar bl.a. att inhämta och överlämna information samt målsöka och förmedla kontakt med personer av intresse.

Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism

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 övriga delar av rättsväsendet måste kombineras med långsiktiga förebyggande åtgärder.

Säkerhetspolisens arbete har bidragit till att förhindra terroristbrottslighet i Sverige och utomlands. I arbetet med att förhindra terroristbrottslighet deltar Säkerhetspolisen i ett omfattande internationellt samarbete.

Sverige deltar aktivt i samarbetet inom EU för att möta hotet från terrorism. För regeringen är det viktigt att stärka det europeiska samarbetet för att förhindra terrorism, våldsbejakande extremism och gränsöverskridande brottslighet. En central del i det gemensamma arbetet inom EU är att utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Säkerhet var en av fyra övergripande prioriteringar för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd under första halvåret 2023. Under ordförandeskapet gjordes det bl.a. en översyn av EU:s arbete mot våldsbejakande högerextremism.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online (den s.k. TCO-förordningen) tillämpas sedan den 7 juni 2022. Förordningen innebär bl.a. att Polismyndigheten, i egenskap av behörig myndighet, ska kunna utfärda en order till en värdtjänstleverantör att ta bort eller göra visst terrorisminnehåll otillgängligt. Den 1 juli 2023 trädde lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online i kraft. Lagen kompletterar TCO-förordningen och ger Polismyndigheten möjlighet att besluta om vitesförelägganden och sanktionsavgifter mot värdtjänstleverantörer.

I mars 2014 antog EU:s utrikesministrar en regional strategi för Syrien, Irak och hotet från Daish. När det gäller Syrien ersattes strategin i april 2017 av en separat strategi. Rådsslutsatser för den externa dimensionen av terrorism antogs i juni 2022. Slutsatserna lyfter bl.a. upp vikten av ett utökat samarbete med terrorismdrabbade länder och regioner som exempelvis Nordafrika, Mellanöstern och Sahel. Tematiska frågor som behandlas är bl.a. finansiering av terrorism och våldsbejakande extremism, framväxten av högerextremism samt terroristgruppers missbruk av nya teknologier.

Sverige är en av 86 medlemmar i den globala koalitionen för att bekämpa Daish och deltar i den militära utbildningsinsats som koalitionen bedriver i Irak. Det nuvarande svenska bidraget består av tre stabsofficerare. Sverige deltar i två av koalitionen fem arbetsgrupper: den militära gruppen och den grupp som fokuserar på stabiliseringsinsatser. Sverige ingår även i koalitionen kärngrupp som består av omkring 30 länder.

I augusti 2017 beslutade regeringen, i en strategi för hållbar fred 2017–2022, att förebyggandet av våldsbejakande extremism ska ingå i Sidas ansats för freds- och statsbyggnad. Denna strategi har förlängts över 2023. Arbetet på global, nationell och lokal nivå med att uppfylla FN:s agenda 2030 (Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1) och med de 17 globala målen för hållbar utveckling 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. FN:s generalförsamling antog den 22 juni 2023 sin åttonde uppdatering (A/RES/77/298) av den globala strategin mot terrorism.

FN:s kontor för terrorismbekämpning (United Nations Office of Counter Terrorism, Unoct) leds av en biträdande generalsekreterare och samordnar FN:s insatser mot terrorism. Sverige bidrog för kalenderåret 2021 med 610 000 kronor i stöd till Unoct och har beslutat om ett motsvarande stöd för 2022. Det pågår vidare sedan länge ett arbete inom FN med att ta fram en övergripande FN-konvention mot terrorism där Sverige genom EU arbetar för att nå en sådan överenskommelse.

Sedan några år tillbaka pågår det ett arbete inom Europarådet som syftar till att ändra definitionen av terrorism i Europarådets terrorismkonvention. Anledningen till att arbetet initierades var att det ansågs att det nuvarande sättet att definiera terroristbrott i terrorismkonventionen är bristfälligt på så sätt att definitionen inte omfattar terroristattacker som begås med t.ex. lättare vapen eller fordon. Sverige har ställt sig bakom initiativet och deltar aktivt i de formella konventionsförhandlingar som inleddes i maj 2023.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Särskilt yttrande

2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar (V)

Gudrun Nordborg (V) anför:

När motsvarande skrivelse behandlats i riksdagen tidigare år har Vänsterpartiet lyft fram de processuella problem som finns i utvisningsärenden enligt 1991 års lag om särskild utlänningskontroll. Den aktuella skrivelsen är inget undantag. År 2020 föreslog företrädare för Vänsterpartiet i en motion att regeringen skulle ge ett tilläggsdirektiv till utredningen om lagen om särskild utlänningskontroll för att se över rättssäkerheten för den enskilde och möjligheterna att överföra beslutanderätten om utvisning i samtliga säkerhetsärenden till en allmän förvaltningsdomstol (mot. 2019/20:3455). Av samma skäl avstyrkte företrädare för Vänsterpartiet regeringens förslag om ett nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden (prop. 2021/22:131, mot. 2021/22:4444). De bärande invändningar som i dessa fall lyfts fram mot den tidigare lagen om särskild utlänningskontroll kvarstår. Jag anser att rättssäkerheten blir lidande när de beslutande instanserna inte får ta del av allt underlag som Säkerhetspolisen har i ärendet. Jag menar även att det i princip är omöjligt för en utvisningshotad person att försvara sig mot de anklagelser som framförs och att det är olämpligt att ha regeringen som högsta instans i denna typ av ärenden. Dessutom avhjälpas inte dessa brister genom den redovisning som regeringen årligen lämnar till riksdagen. Även om jag har valt att inte motionera i frågan är detta alltjämt min uppfattning. Jag anser fortfarande att det vore önskvärt med en utredning som ser över möjligheterna att överföra beslutanderätten om utvisning i samtliga säkerhetsärenden till allmän förvaltningsdomstol. Jag kommer att noga följa det fortsatta arbetet med frågorna och återkomma med förslag om det finns skäl för det.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2023/24:45 2023 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.