

Justitieutskottets betänkande 2022/23:JuU6

2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2022/23:38 2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll	5
Särskilt yttrande	10
1. 2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (V)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Skrivelsen	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:38 till handlingarna.

Stockholm den 7 februari 2023

På justitieutskottets vägnar

Richard Jomshof

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Ardan Shekarabi (S), Annika Strandhäll (S), Adam Marttinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Mattias Vepsä (S), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson (SD), Juno Blom (L), Fredrik Kärrholm (M) och Bassem Nasr (MP).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2022/23:38 2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

Det har inte väckts någon motion med anledning av skrivelsen.

Utskottets överväganden

2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

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 (nedan lagen om särskild utlänningskontroll). Det kan noteras att bestämmelserna sedan den 1 juli 2022 återfinns i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlämningar.

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 2021 och behandlades i riksdagen i början av 2022 (bet. 2021/22:JuU13, rskr. 2021/22:165).

Skrivelsen

I skrivelsen 2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (skr. 2022/23:38) redogör regeringen för tillämpningen av lagen under perioden den 1 juli 2021–30 juni 2022 och för utvecklingen av den internationella terrorismen samt Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism under samma period. Till grund för skrivelsen ligger ett underlag från Säkerhetspolisen (Ju2022/01722).

Tillämpningen av lagen under perioden den 1 juli 2021–30 juni 2022

Av skrivelsen framgår att regeringen under den aktuella perioden fattade sju beslut med stöd av lagen. Två beslut innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut om utvisning och rörde individer som inte tidigare varit föremål för åtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll. De övriga fem besluten innebar avslag på begäran om omprövning av utvisningsbeslut efter begäran från den enskilde.

Utvecklingen av den internationella terrorismen

Olika former av våldsbejakande extremism i Sverige

Den våldsbejakande högerextremistiska miljön och den våldsbejakande islamistiska miljön är de främsta terroristattatshoten mot Sverige. Inom dessa våldsbejakande extremistmiljöer kommer det under det kommande året sannolikt att finnas enstaka personer med avsikt och förmåga att utföra ett terroristattat i Sverige. Det finns även andra religiösa eller sekulära terroristorganisationer som har anhängare i Sverige, som exempelvis PKK (Partiya Karkerên Kurdistan). PKK bedriver verksamhet i Sverige för att generera stöd för organisationen. Våldsbejakande vänsterextremister är också verksamma i Sverige men är för närvarande inget definierat terroristattatshot. Samtliga dessa våldsbejakande extremistmiljöer har internationella kontakter.

Under de senaste åren har det även 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 amerikanska, israeliska och 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 islamismrörelsen är dynamisk och under ständig förändring: gamla grupper försvinner och nya uppstår. Under 00-talet var al-Qaida (AQ) 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, med ursprung i al-Qaida i Irak (AIQ), lyckades mobilisera tiotusentals människor från stora delar av världen och genom propaganda förmå personer även i västvärlden att begå terroristattat utanför konfliktområdet.

Daish är en rörelse och organisation som, i likhet med flera grupper inom politisk islam, har som mål att islamisera samhället. Daish är liksom AQ våldsbejakande och anser att det är legitimt att förändra samhället genom våld. Såväl AQ 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 som exempelvis AQ, och betraktar alla som inte delar deras tolkning som otrogna.

Stödverksamhet, internationella kontakter och resande

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.

Mellan 2003 och 2011 reste sammanlagt åtminstone ett fyrtiotal våldsbejakande islamister från Sverige till olika konfliktzoner för utbildning och deltagande i våldshandlingar. Det handlade om ett trettiotal personer till Somalia, ett tiotal till Afghanistan eller Pakistan och ett fåtal till Irak och Jemen. Det finns information om att ett mindre antal personer dessförinnan reste till Afghanistan och Balkan i motsvarande syften, framför allt under 1990-talet. 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-Qaidakopplade grupper. Våldsbejakande islamisters resande till konfliktzoner befinner sig i dag på en låg nivå, och det är oklart hur en eventuell nästa resandevåg kan komma att gestaltas.

Attentatshotet från våldsbejakande islamistisk extremism

AQ och Daish har under många år uppmanat sina sympatisörer i västvärlden att utföra terrorattentat med alla tillgängliga medel. Dessa uppmaningar har också hörsammats, och det bidrar till att förklara merparten av de attentat som utförts i västvärlden de senaste tio åren. Antalet terrorattentat som utförts i västvärlden av våldsbejakande islamister minskade under 2021 i jämförelse med föregående år. Vissa händelser, som exempelvis återpubliceringen av Muhammedkarikatyren som den franska satirtidningen Charlie Hebdo gjorde i september 2020, kan bidra till att påverka attentatshotet under en tidsperiod, men grunden för attentatshotet återfinns i den våldsbejakande islamistiska ideologin som fortsätter att motivera våldsbejakande islamistiska extremister att utveckla attentatsavsikt.

AQ och Daish har fortfarande förmåga att inspirera sympatisörer i västvärlden att planera och genomföra terrorattentat. 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. De publika koranbränningar som planerades och genomfördes runt om i landet under 2022 bidrog bl.a. till denna uppfattning. Dessa upplevda kränkningar bidrar till att Sverige betraktas som ett legitimt mål för terrorattentat.

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 en pådrivande effekt till att en person utvecklar attentatsavsikt.

Det finns sannolikt alltså en ambition hos både AQ och Daish att genomföra storskaliga och spektakulära attentat. Till storskaliga attentat bör inte endast större spränganordningar räknas utan även i tid utdragna attacker med skjutvapen mot flera mål i storstäder där flera gärningsmän är inblandade.

Under de senaste åren har ett fåtal genomförda eller avvärdade attentat involverat våldsbejakande islamistiska extremister i Sverige. Vidare har det i enstaka fall hänt att personer från Sverige deltagit i attentatsplanering eller genomförda attentat i utlandet. Våldsbejakande islamistiska extremister i bl.a. Danmark och Norge har dock planerat och genomfört terrorattentat, t.ex. riktat mot besökare av en hbtqi-pub i Oslo.

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 islamistisk extremism, men personer med sådana sympatier har medföljt 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 radikaliserings efter att ha bosatt sig här.

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 rättsväsen måste kombineras med långsiktiga förebyggande åtgärder.

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.

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. 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. Sverige deltar också aktivt i samarbetet inom EU för att utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

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 och under vissa omständigheter motsätta sig att en order som utfärdats av en behörig myndighet i en annan medlemsstat verkställs i Sverige. Regeringen fortsätter arbetet med TCO-förordningen när det gäller kompletterande bestämmelser, bl.a. om påförande av sanktionsavgifter och nödvändigt uppgiftsutbyte mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

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 85 medlemmar i den globala koalitionen mot Daish och deltar i den militära utbildningsinsats som koalitionen bedriver i Irak. Det nuvarande svenska bidraget består av två stabsofficerare. Sverige deltar i två av koalitionens fem arbetsgrupper: den militära gruppen och den grupp som fokuserar på stabiliseringsinsatser. Sverige ingår även i koalitionens 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. 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 30 juni 2021 sin sjunde uppdatering (A/RES/75/291) 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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har inte några invändningar mot årets redovisning utan föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Särskilt yttrande

1. 2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll (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 lagen om särskild utlänningskontroll. 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 rätts-säkerheten 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 i år har valt att inte motionera i frågan är detta alltså 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 2022/23:38 2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.