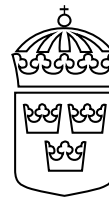


Regeringens skrivelse

2020/21:69



2020 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Skr.
2020/21:69

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 17 december 2020

Stefan Löfven

Mikael Damberg
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll från och med den 1 juli 2019 till och med den 30 juni 2020, och för utvecklingen av den internationella terrorismen samt för Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden fattat tolv beslut med stöd av lagen. Åtta av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Tre av besluten innebar avslag på begäran om omprövning av utvisningsbeslut efter begäran från den enskilde. Ett beslut innebar avslag på en begäran från den enskilde om att beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Lagen om särskild utlänningskontroll.....	3
3	Den parlamentariska kontrollen	4
4	Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll	5
5	Utvecklingen av den internationella terrorismen	6
6	Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism.....	8
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2020	10

1 Inledning

I samband med införandet av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll angavs 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 2019/20:62.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2019 till och med den 30 juni 2020. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen (Ju2020/01741).

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 avsåg 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 om särskild utlänningskontroll. Vid lagens tillkomst konstaterades 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 om särskild utlänningskontroll 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 en skyldighet för personen att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (anmälningsplikt). Efter ett beslut om utvisning får den beslutande myndigheten i vissa fall även besluta att särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spaningssyfte får tillämpas, såsom husrannsakan och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Beslut om tvångsmedel i det enskilda fallet fattas av en domstol. Ett beslut om anmälningsplikt eller ett beslut om befogenhet att tillämpa

tvångsmedelsbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Under vissa förutsättningar får domstolen efter treårsfristens utgång besluta om fortsatt anmälningsplikt och om fortsatt befogenhet att tillämpa bestämmelserna om tvångsmedel.

Om utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska Migrationsverket ompröva utvisningsbeslutet när uppehållstillståndet löper ut.

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll (dir. 2018:89, se även dir. 2018:114). Syftet med utredningen var att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren redovisade den 31 mars 2020 betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningar med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16). Utredningen föreslår bland annat en ny lag som gör det lättare att utvisa kvalificerade säkerhetshot och skärpta straff för utvisade som trotsar återreseförbud till Sverige eller bryter mot anmälningskyldigheten. Dessutom föreslås att fler tvångsmedel ska få användas och att kraven för att få ett tillstånd till hemliga tvångsmedel ska sänkas. Det föreslås även att anmälningskyldigheten ska bli mer ingripande. I ett sådant beslut ska till exempel en utlännings i fortsättningen också kunna förbjudas att lämna ett bestämt vistelseområde.

Betänkandet har varit ute på remiss och remisstiden löpte ut den 1 juli 2020. Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

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 samt bestämmelserna i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

I samband med att lagen om särskild utlänningskontroll infördes, ansåg riksdagen 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

Skr. 2020/21:69

Tillämpningen av lagen under perioden 1 juli 2019–30 juni 2020

Regeringen har fattat tolv beslut med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll från och med den 1 juli 2019 till och med den 30 juni 2020. Åtta av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Tre av besluten innebar avslag på begäran om omprövning av utvisningsbeslut efter begäran från den enskilde. Ett beslut innebar avslag på en begäran från den enskilde om att beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd.

Tillämpningen av lagen 1991–2019

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.

Tidsperiod	Antal gånger lagen tillämpades
1991/1992	3
1992/1993	3
1993/1994	0
1994/1995	5
1995/1996	4
1996/1997	0
1997/1998	1
1998/1999	0
1999/2000	3
2000/2001	4
2001/2002	0
2002/2003	5
2003/2004	2
2004/2005	2
2005/2006	2
2006/2007	1
2007/2008	0
2008/2009	1
2009/2010	0
2010/2011	0
2011/2012	1
2012/2013	1
2013/2014	2
2014/2015	1

Skr. 2020/21:69	2015/2016	7
	2016/2017	4
	2017/2018	2
	2018/2019	11

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Olika former av våldsbejakande terrorism

Av Säkerhetspolisens underlag framgår i huvudsak följande. Det huvudsakliga stödet till terrorism i Sverige härstammar från våldsbejakande islamistisk extremism. På senare år har även terrorhotet från våldsbejakande högerextremism ökat. Vidare finns det andra religiösa och sekulära terroristorganisationer som har anhängare i Sverige, framförallt etnoseparatistiska grupper. Exempel på sådana organisationer är PKK (Partiya Karkeren Kurdistan). Dessa grupper kan begå brottsliga handlingar i Sverige i syfte att stödja terrorism i utlandet. Slutligen finns också våldsbejakande vänsterextremism som för närvarande inte utgör ett identifierat terrorattentatshot i Sverige. Så gott som samtliga ovan uppräknade aktörer har på olika sätt internationella kontakter med likasinnade.

Nedan följer en beskrivning av våldsbejakande islamistisk extremism i internationellt perspektiv, eftersom anhängare till denna rörelse i första hand har varit aktuella i tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll. Det är emellertid viktigt att framhålla att andra typer av våldsbejakande extremism, på grund av internationella kopplingar, också kan komma att bli aktuella i sammanhanget.

Våldsbejakande islamistisk extremism – bakgrund och ideologi

Våldsbejakande islamistisk extremism har funnits i Sverige sedan 1990-talet. En bärande ideologisk föreställning i denna globala rörelse är att våld är legitimt att bruka mot muslimer som inte ansluter sig till deras tolkning av islam – s.k. avfallingar – eller personer som betraktas som otrogna, både i muslimska länder och i västvärlden. Ursprunget till den våldsbejakande islamistiska extremismen är till stor del kopplat till al-Qaida som i dag består av olika regionala grenar och som till stor del hålls samman av en gemensam ideologi. Daesh kan betraktas som en utbrytarrörelse som går tillbaka till al-Qaida i Irak och som uppstod i mitten av 00-talet. Daesh utmärker sig som en våldsbejakande rörelse. Våldet är ofta grovt och systematiskt och riktas mot såväl muslimer som andra personer som betraktas som otrogna.

Något som betonas starkt inom Daesh är uppmaningen till anhängare att utföra attentat i väst med alla tillgängliga medel och även att ensamagerande personer ska ta egna initiativ till attentat. Daesh har även i hög utsträckning exploaterat sociala medier för rekrytering och radikaliserings och dess anhängare har skickligt framställt och spridit välproducerat riktat ideologiskt material som utnyttjar och understödjer olika former av

missnöje. Flera av de utmärkande dragen i Daesh går emellertid i viss grad att finna även hos al-Qaidagrupper. Båda har länge spridit våldsbejakande islamistisk ideologi och symboler genom uttalanden, filmer och tidskrifter online.

Stödverksamhet, internationella kontakter och resande

Våldsbejakande islamistiska extremisters 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 sammantaget åtminstone ett 40-tal våldsbejakande islamistiska extremister från Sverige till olika konfliktzoner för utbildning och deltagande i våldshandlingar. Det handlade om ett 30-tal personer till Somalia, ett 10-tal till Afghanistan eller Pakistan och ett fåtal till Irak och Jemen. Dessförinnan, framför allt under 1990-talet, finns information om att ett mindre antal personer reste till Afghanistan och Balkan i motsvarande syften. Sedan 2012 har cirka 300 personer rest till Syrien och Irak för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska organisationer, främst Daesh, men även ett mindre antal till al-Qaidakopplade grupper. Våldsbejakande islamistiska extremisters resande till konfliktzoner befinner sig på en mycket låg nivå i dag och det är oklart hur en eventuell nästa resandevåg kommer att gestaltas.

Attentatshot från våldsbejakande islamistisk extremism

Mellan 2015 och 2018 inträffade ett jämförelsevis stort antal avvärjda eller genomförda attentat i västländer. De senaste åren har antalet sådana händelser minskat men utgör fortfarande ett allvarligt hot. Nästan samtliga fall var under denna period inspirerade eller vägleda av Daesh och en stor del utfördes av ensamagerande gärningspersoner. Vidare finns sannolikt alltför en ambition hos både al-Qaida och Daesh att genomföra storskaliga och spektakulära attentat. Till storskaliga attentat bör inte endast sprängningar räknas, utan även i tid utdragna attacker med skjutvapen mot flera mål i storstäder där flera gärningsmän är inblandade. Frekventa exempel på enklare modus och måltavla är stickvapen och fordon riktade mot civilbefolkning och uniformerad personal. Även om fordon är ett enkelt medel kan sådana attacker leda till många dödsoffer.

Under de senaste åren har ett fåtal genomförda eller avvärjda 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.

Under de senaste åren har ett stort antal människor anlänt till Sverige från länder där våldsbejakande islamistisk extremism förekommer. Även om den absoluta majoriteten av dessa människor är personer som flytt från

krig så finns det information om att det förekommer att individer inom den våldsbejakande islamistiska miljön migrerar till Sverige och i vissa fall försöker använda Sverige som bas för stöd till terrorism. I enstaka fall har sådana personer planerat eller genomfört attentat mot mål i Sverige. Det finns också ett mindre antal exempel på nyanlända personer i Sverige som blivit radikaliserade och rekryterade till våldsbejakande islamistisk extremism efter att ha bosatt sig här.

6 Sveriges medverkan i det internationella arbetet mot terrorism

Sveriges agerande i det internationella samarbetet för att bekämpa terrorism bygger på vikten av respekt för internationell rätt, inklusive mänskliga rättigheter, flyktingrätt och 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. 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. Den senaste översynen antogs i juni 2018 medan den som skulle antagits i juni 2020 skjutits upp till 2021 med anledning av utbrottet av covid-19.

FN-kontoret United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT) leds av en biträdande generalsekreterare och samordnar FN:s insatser mot terrorism. Sverige har en Junior Professional Officer på UNOCT. 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.

Under Sveriges tid i säkerhetsrådet 2017–2018 antogs ett antal resolutioner med bäring på kampen mot terrorism, där Sverige aktivt deltog i förhandlingarna. Som exempel kan nämnas resolutioner om det hot som terrorism utgör mot kritisk infrastruktur (2341), motbudskap för att bekämpa terrorism (2354), ökat samarbete för att förhindra terroristorganisationers tillgång till vapen (2370) och internationell samverkan för att förhindra flödet av utländska terrorstridande (2396). Under perioden i säkerhetsrådet deltog Sverige i en rad sanktionskommittéer, däribland

Sanktionskommittén för regimen rörande ISIL (Daesh) och al-Qaida Skr. 2020/21:69 (1267).

Under 2020 antogs inga resolutioner på antiterrorismområdet, vilket även var fallet för 2018. Under 2019 antog säkerhetsrådet dock resolutionen om finansieringen av terrorism (2462) och resolutionen om samspelet mellan terrorism och transnationell organiserad brottslighet (2482).

Sverige deltar vidare aktivt i 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. Sverige deltar även aktivt inom EU för att utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Inom EU fortsätter triloger under hösten 2020 rörande en EU-förordning om att förebygga spridning av terrorisminnehåll på internet. I förordningen föreslås, i syfte att säkerställa borttagande av terrorisminnehåll, att det införs en möjlighet att utfärda en avlägsnandeorder som ska kunna utfärdas genom ett administrativt eller rättsligt beslut av en behörig myndighet i en medlemsstat. En värdtjänstleverantör, t.ex. en social medieplattform, ska vara förpliktigad att på grundval av en sådan order avlägsna terrorisminnehåll eller göra det oåtkomligt inom en timme.

I mars 2014 antog EU:s utrikesministrar en regional strategi för Syrien, Irak och hotet från Daesh. När det gäller Syrien ersattes strategin i april 2017 av en separat strategi. De rådsslutsatser om att stärka det externa samarbetet mot terrorism som antogs i juni 2017 kompletterades 2020 av rådsslutsatser om antiterrorism i externa relationer som bland annat innehöll ett större fokus på humanitärt arbete, sanktioner och olika ideologiska inriktningar.

Sverige är en av 82 medlemmar i den globala koalitionen mot Daesh och deltar i den militära utbildningsinsats som koalitionen bedriver i Irak. Bidraget består av en svensk väpnad styrka på högst 70 personer på plats i Irak. Om situationen så kräver ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om ytterligare högst 150 personer. Sverige deltar i två av koalitionen fem arbetsgrupper: den militära och den grupp som fokuserar på stabiliseringsinsatser. Sverige ingår även i koalitionen kärngrupp som består av omkring 30 bidragsgivare.

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 17 december 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutar skrivelse 2020 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll