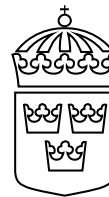


Regeringens skrivelse

2019/20:62



2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Skr. 2019/20:62

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 december 2019

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll från och med den 1 juli 2018 till och med den 30 juni 2019, och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden fattat elva beslut med stöd av lagen. Sex av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Två av besluten innebar att tidigare meddelade utvisningsbeslut upphävdes efter anmälan från Säkerhetspolisen. Ett beslut innebar avslag på begäran om omprövning av utvisningsbeslut efter begäran från den enskilde. De två övriga besluten innebar avslag på begäran från den enskilde om upphävande av anmälningsskyldighet respektive avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut om anmälningsskyldighet.

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
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 december 2019.	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 2018/19:17.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2018 till och med den 30 juni 2019. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen (dnr Ju2019/01912/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 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 utlännningen 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 är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren ska även analysera och ta ställning till vissa ändringar och förtydliganden som Säkerhetspolisen har föreslagit av bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97), och som är viktiga för myndighetens arbete med ärenden om utlännningar som har bedömts utgöra ett säkerhetshot. Utredaren ska därutöver bedöma hur kontrollen av personer som ansetts utgöra ett säkerhetshot kan förstärkas, t.ex. genom elektronisk övervakning. Utredaren ska föreslå nödvändiga författningsändringar i de olika regelverken. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

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 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, 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. 2019/20:62

Tillämpningen av lagen under perioden 1 juli 2018–30 juni 2019

Regeringen har fattat elva beslut med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll från och med den 1 juli 2018 till och med den 30 juni 2019. Sex av besluten innebar avslag på överklaganden av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Två av besluten innebar att tidigare meddelade utvisningsbeslut upphävdes efter anmälan från Säkerhetspolisen. Ett beslut innebar avslag på begäran om omprövning av utvisningsbeslut efter begäran från den enskilde. De två övriga besluten innebar avslag på begäran från den enskilde om upphävande av anmälningsplikt respektive avslag på överklagande av Migrationsverkets beslut om anmälningsplikt.

Tillämpningen av lagen 1991–2018

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

Skr. 2019/20:62	2011/2012	1
	2012/2013	1
	2013/2014	2
	2014/2015	1
	2015/2016	7
	2016/2017	4
	2017/2018	2

5 Utvecklingen av den internationella terrorismen

Den internationella utvecklingen

Av Säkerhetspolisens underlag, som är framtaget i samråd med Nationellt centrum för terrorbedömning, framgår i huvudsak följande.

Terrorhot såväl internationellt som mot svenska intressen kommer främst från aktörer motiverade av våldsbejakande islamistiska ideologier. Dessa aktörer utgörs av större organisationer, t.ex. Daesh och al-Qaida samt deras lokala och regionala grenar, mindre terroristgrupper samt av ensamagerande gärningspersoner.

Det har sedan 2017 skett en nedgång i antalet utförda islamistiska terrorattentat i västvärlden, en nedgång som fortsatt under 2019. Daesh har kraftigt försvagats och dess territoriella kontroll i Syrien och Irak har i princip upphört. Daesh och dess sympatisörer har dock fortsatt sina ansträngningar att inspirera och vägleda anhängare i västvärlden att utföra terrorattentat i sina respektive hemländer. Minskningen av antalet terrorattentat i västvärlden avspeglar sannolikt en minskad inspirationsförmåga. Trots en minskad attraktionskraft utgör Daesh alltjämt den starkaste inspirationskällan för våldsbejakande islamister i västvärlden. Al-Qaida har under 2019 fortsatt att uppmana till terrorattentat mot västerländska intressen. Al-Qaidas attraktionskraft har i takt med Daesh tillbakagång troligen stärkts. Organisationen kommer dock fortsatt att tvingas prioritera konflikter i närområdet, framförallt i Syrien.

Det finns för närvarande ett antal individer kvar i konfliktområdet i Syrien och Irak som rest från Sverige för att ansluta sig till terrorklassade organisationer. Vad som händer med dessa individer framöver kommer troligen ha en inverkan på hotet mot Sverige och Europa. Det är möjligt att vissa av de individer som är placerade i läger kan komma att återvända till Sverige. Historiskt sett är det, med hänsyn till antalet personer från västvärlden som deltagit i en terroristorganisation i ett konfliktområde, en mycket liten andel som sedermera kommer att utföra attentat i västvärlden. En genomlysning av tidigare attentat i västvärlden pekar dock på att återvändare kan komma att utgöra ett attentatshot. Den grupp av resenärer som fortfarande befinner sig i konfliktområdet har stannat kvar ända fram till Daesh territoriella kollaps och dessa potentiella återvändare är sannolikt mer hårdföra i sin ideologi än de tidigare återvändarna och flertalet av dem har sannolikt en högre förmåga samt mer utbildning och erfarenhet av strid.

Gärningspersoner som är födda, uppvuxna eller bosatta i det land där de planerar och utför attentat utgör en betydande majoritet av samtliga gärningspersoner bakom terroristdåd i västvärlden. Detta pekar på att radikaliseringsprocessen av våldsbejakande islamistiska individer inom det egna landet är ett allvarligt hot. Till synes legitima verksamheter inom Europa och Sverige bedriver via internet och lokalt genom bland annat ideella föreningar radikaliseringsverksamhet och terrorfinansiering. Vad gäller Sverige har även utländska medborgare under senare år förekommit i terrorattentat och allvarliga attentatshot. Exempel från både Sverige och andra europeiska länder har visat att individer både inom gruppen nyanlända och sådana som varit uppvuxna i Europa genomgått en snabb radikaliseringsprocess, ibland även utan tidigare känd koppling till våldsbejakande islamism.

Västvärlden har de senaste åren även sett ett antal terrorattentat med högerextremistisk motivbild. Det har även skett en ökning av antalet internationella kopplingar inom vit makt-miljön. Attentat i västvärlden med högerextremistisk motivbild har riktats mot företrädare för staten, individer av annan etnicitet än gärningsmannen, flyktingförläggningar, samt mot folkmassor vid moskéer och demonstrationer. En ökad polarisering i samhället har möjligen medfört en upplevd känsla av legitimitet hos de våldsbejakande högerextrema aktörerna.

Även inom vänsterextremistiska våldsbejakande grupper, den s.k. autonoma miljön, finns det anhängare som använder våldsamma metoder som politiskt medel. Det har sedan 2017 genomförts ett flertal terrorattentat i västvärlden utförda av grupperingar med våldsbejakande vänsterextrem ideologi. Dessa har dock hittills inte haft någon inspirerande effekt på terrorattentatsavsikten i Sverige.

Inom EU utgör fortfarande attentat med etno-nationalistisk eller separatistisk motivbild lejonparten av alla terrorattentat. Sådana attentat har under 2018 skett i Frankrike, Spanien och Storbritannien (Nordirland). I Nordirland utgör flera olika grupper som är motståndare till den nuvarande fredsprocessen ett betydande hot. Dessa grupper använder våld som medel för att uppnå sitt mål om ett enat Irland. I Spanien har det skett en nedåtgående trend vad gäller separatistisk terroristaktivitet sedan 2013, men hotet kommer i huvudsak från våldsbejakande grupper som har som mål att se en självständig baskisk stat.

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 och nästa kommer att antas i juni 2020.

Sedan juni 2017 finns också ett särskilt FN-kontor, United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT), som leds av en biträdande generalsekreterare och som samordnar FN:s insatser mot terrorism. Sedan länge pågår ett arbete inom FN med att ta fram en övergripande FN-konvention mot terrorism. Sverige arbetar, genom EU, för att nå en sådan överenskommelse.

Vidare har FN:s generalsekreterare lagt fram en handlingsplan om att förebygga våldsbejakande extremism. Handlingsplanen lägger tonvikt vid det förebyggande arbetet, uppmuntrar till regionala och nationella planer på området samt betonar FN:s stödjande roll till medlemsstaterna och regionala organisationer. Sverige arbetar aktivt för att genomföra FN-strategin och generalsekreterarens handlingsplan samt 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 resolutioner om finansieringen av terrorism (2199) och ändringar av sanktionsregimen mot al-Qaida med fler, mot bakgrund av bland annat Daeshs roll i terrorismsammansammanhanget (2253). Vidare antog säkerhetsrådet under 2016 resolutioner om civilt flyg och terroristhot (2309), stärkt juridiskt samarbete mot terrorism (2322) och mot trafficking i relation till väpnad konflikt, inklusive terrorism (2331).

Sverige valdes 2016 in i säkerhetsrådet för perioden 2017–2018 och fick därigenom en bredare plattform för att kunna påverka FN:s anti-terrorismsamarbete. Under perioden i säkerhetsrådet 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 terroriststridande (2396). Under perioden i säkerhetsrådet deltog Sverige i en rad sanktionskommittéer, däribland Sanktionskommittén för regimen rörande ISIL (Daesh) och al-Qaida (1267).

Under 2019 har säkerhetsrådet antagit resolutioner om finansieringen av terrorism (2462) och samspelet mellan terrorism och transnationell organiserad brottslighet (2482). Inga resolutioner på antiterrorismområdet antogs under 2018.

Europarådets ministerkommitté antog i maj 2015 ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism (CETS 217, tilläggsprotokollet). Tilläggsprotokollet bidrar till att komplettera bestämmelserna i konventionen om förebyggande av terrorism med ytterligare

kriminaliseringsåtaganden och ställer bl.a. krav på kriminalisering av resande utomlands i terrorismsyfte. Sverige tillträdde konventionen 2010 och tilläggsprotokollet 2018. Den 1 september 2018 trädde ny lagstiftning i kraft i syfte att leva upp till åtagandena i tilläggsprotokollet (prop. 2017/18:174, bet. 2017/18:JuU35 och rskr. 2017/18:390). Även EU har tillträtt konventionen och tilläggsprotokollet. Ikraftträdandedatum för EU:s del var den 1 oktober 2018.

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. Under 2017 tillsatte t.ex. kommissionen en högnivåexpertgrupp med syftet att ta fram förslag om hur EU:s stöd till medlemsstaterna ska kunna utvecklas. Under 2018 inrättade kommissionen, utifrån gruppens förslag, en ny samordningsstruktur för arbetet.

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. 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 insatserna för att säkerställa allmänhetens säkerhet, motverka radikaliserings och främja tolerans och icke-diskriminering.

Sverige är en av 81 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 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 11 december 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Hallengren, Bolund, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutar skrivelse 2019 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll