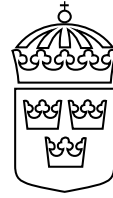


Regeringens skrivelse

2018/19:17



2018 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll Skr.
2018/19:17

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 november 2018

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 2017 till och med den 30 juni 2018, och för utvecklingen av den internationella terrorismen under samma period.

Regeringen har under den aktuella perioden fattat två beslut med stöd av lagen. Ett av besluten innebar avslag på ett överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Genom det andra beslutet inhiberades ett tidigare meddelat beslut om utvisning och samtidigt beslutades om anmälningsplikt.

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 22 november 2018	11

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 2017/18:57.

Regeringen lämnar nu en motsvarande redogörelse för tiden från och med den 1 juli 2017 till och med den 30 juni 2018. Säkerhetspolisen har lämnat underlag för redogörelsen till regeringen (dnr Ju2018/03123/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 utlännningar 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 även besluta att vissa 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.

Riksdagen tillkännagav den 15 februari 2018 för regeringen att se över lagen om särskild utlänningskontroll i syfte att lagen ska kunna tillämpas i fler fall än vad som sker i dag (bet. 2017/18:JuU11, rskr. 2017/18:161).

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll. 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, i den del som avser att föreslå en förlängning av tidsgränsen för verkställighetsförvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll, redovisas senast den 28 februari 2019 och i övrigt senast den 31 mars 2020. Genom kommittédirektiven slutbehandlades riksdagens tillkännagivande.

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 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, ansågs att den parlamentariska kontrollen av hur regeringen tillämpar bestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder även i fortsättningen bör

4 Tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll

Tillämpningen av lagen under perioden 1 juli 2017–30 juni 2018

Regeringen har fattat två beslut med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll från och med den 1 juli 2017 till och med den 30 juni 2018. Ett av besluten innebar avslag på ett överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning. Genom det andra beslutet inhiberades ett tidigare meddelat beslut om utvisning och samtidigt beslutades det om anmälningsplikt.

Tillämpningen av lagen 1991–2017

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.

1991/1992 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
1992/1993 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
1993/1994 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
1994/1995 – lagen tillämpades vid fem tillfällen
1995/1996 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen
1996/1997 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
1997/1998 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
1998/1999 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
1999/2000 – lagen tillämpades vid tre tillfällen
2000/2001 – lagen tillämpades vid fyra tillfällen
2001/2002 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
2002/2003 – lagen tillämpades vid fem tillfällen
2003/2004 – lagen tillämpades vid två tillfällen
2004/2005 – lagen tillämpades vid två tillfällen
2005/2006 – lagen tillämpades vid två tillfällen
2006/2007 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
2007/2008 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
2008/2009 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
2009/2010 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
2010/2011 – lagen tillämpades inte vid något tillfälle
2011/2012 – lagen tillämpades vid ett tillfälle

2012/2013 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
2013/2014 – lagen tillämpades vid två tillfällen
2014/2015 – lagen tillämpades vid ett tillfälle
2015/2016 – lagen tillämpades vid sju tillfällen
2016/2017 – lagen tillämpades vid fyra 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.

Terrorhotet 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. Sammantaget bedöms hotet från våldsbejakande islamister mot Sverige vara förhöjt.

Den ökade pressen från den globala koalitionen mot Daesh och andra stridande parter i Syrien och Irak har drivit Daesh, al-Qaida och andra terroristorganisationer in i ett trängt militärt läge. Daeshs propaganda har försämrats i kvalitet och fått en minskad spridning, trots att Daesh – på grund av motgångarna – ökat sina ansträngningar för att inspirera anhängare i västvärlden att utföra terrorattentat i sina respektive hemländer. Denna utveckling minskar sannolikt Daeshs attraktionskraft, och kan på sikt leda till färre attentat som har ett inspirerande syfte.

Daesh, al-Qaida och liknande grupper prioriterar för närvarande sannolikt lokala och regionala strider mot meningsmotståndare, framför planering och genomförande av attentat mot västerländska intressen. I de flesta områden där dessa grupper verkar är detta en nödvändig prioritering till följd av ett ansträngt militärt läge. De lokala och regionala striderna utspelas i svaga stater eller konfliktområden där terroristorganisationerna har förmåga att underminera staten och skapa lokal förankring. På sikt är dessa konfliktområden sannolikt en grogrund för radikalisering och rekrytering, vilket innebär att terroristorganisationerna kan samla resurser för att på nytt genomföra attentat mot västvärlden.

Det finns i nuläget ett stort antal svenska individer som är anslutna till våldsbejakande islamistiska grupper utomlands. Jämfört med perioden 2014–2016 reser nu endast ett fåtal européer, och nästintill inga svenskar, till och från terroristgrupper i Syrien och Irak. Detta är dels en konsekvens av svårigheterna att ta sig in i och ut ur konfliktområdet, t.ex. på grund av skärpta gränskontroller, dels en följd av bättre internationellt samarbete. Därutöver har såväl andra oppositionella grupper som statsmakten återtagit kontroll över territorier i Syrien och Irak som tidigare kunde utnyttjas av terroristgrupperna. Minskningen av antalet individer som reser för att träna och strida med terroristgrupper utomlands ligger även i linje med Daeshs uppmaning till potentiella resenärer att stanna

och genomföra attentat i sina hemländer. al-Qaidagrupper, som tidigare har förespråkade externa attentat, har också uppmanat muslimer i västvärlden att genomföra attentat i sina hemländer. Det finns sannolikt ett intresse bland västerländska våldsbejakande islamister att resa till andra konfliktområden än Syrien och Irak. I jämförelse med den stora mängd utländska resenärer som reste till Syrien och Irak efter att Daesh hade utropat sitt så kallade kalifat, saknar dock andra potentiella konfliktområden sannolikt attraktionskraft och logistiska förutsättningar att ta emot mer än ett mindre antal stridande under de närmast kommande åren.

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 ideella föreningar radikaliseringsverksamhet och terrorfinansiering. Även individer vars radikalisering kan ha skett antingen före eller efter att de har lyckats ta sig till västvärlden utgör ett potentiellt hot. Denna typ av aktörer har under de senaste åren stått för en lägre andel av utförda och avvärjda attentat i västvärlden, men det finns sentida exempel från både Sverige och andra länder i Europa som visar på hotet från våldsbejakande individer inom gruppen asylsökande. Bland såväl nyanlända som personer uppvuxna i Europa har det under den senaste tiden identifierats flera aktörer som genomgått en snabb radikalisering, vilket även innefattat individer utan tidigare känd koppling till våldsbejakande terrorism.

Inom de politiskt motiverade extremistmiljöerna i Sverige, dvs. högerextremistiska våldsbejakande grupper, den så kallade vit maktmiljön, och vänsterextrema våldsbejakande grupper, den så kallade 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 kända politiskt motiverade våldsbejakande grupperna saknar sannolikt avsikt att genomföra terrorattentat. Samtidigt finns det enskilda aktörer inom den svenska vit maktmiljön som möjligen har avsikten att utföra terrorattentat. Det är däremot inte sannolikt att aktörer inom den autonoma vänstern har motsvarande avsikt. Terrorhotet från vit maktmiljön och den autonoma miljön bedöms sammantaget vara lågt. Både den svenska vit maktmiljön och den autonoma miljön har internationella kontakter med likasinnade grupper, främst inom Norden och Europa. Kontakterna består i huvudsak av förmågehöjande aktiviteter. Det finns i dag ingen information som tyder på att dessa kontakter påverkar aktörernas avsikt att begå terrorattentat i sina hemländer.

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 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.

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, uppmanar 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 terrorismsammanhanget (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 har därigenom fått en bredare plattform för att kunna påverka FN:s anti-terrorismsamarbete. Sedan inträdet i säkerhetsrådet har ett antal resolutioner antagits 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), ökat samarbete för att förhindra terroristorganisationers tillgång till vapen (2370) och internationell samverkan för att förhindra flödet av utländska terrorstridande (2396). Till följd av inträdet i säkerhetsrådet deltar Sverige i en rad sanktionskommittéer, däribland Sanktionskommittén för regimen rörande ISIL (Daesh) och al-Qaida (1267).

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 representanter från medlemsstaterna med syftet att ta fram förslag om hur EU:s stöd till medlemsländerna ska kunna utvecklas. Under 2018 har kommissionen, utifrån gruppens förslag, inrättat en ny struktur 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. I mars 2017 antogs ett nytt straffrättsligt direktiv om att bekämpa terrorism som skulle vara genomfört av medlemsstaterna senast i september 2018 (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, kallat terrorismdirektivet). Sverige har genomfört direktivet och lagändringarna trädde i kraft den 1 september 2018 (prop. 2017/18:174, bet. 2017/18:JuU35 och rskr. 2017/18:390). EU har även beslutat om ytterligare listningar under EU:s sanktionsregimer för att motverka terrorism, både med föregående FN-beslut och självständigt.

Sverige är en av 79 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 koalitionens fem arbetsgrupper: den militära och den grupp som fokuserar på stabiliseringsinsatser. Sverige ingår även i koalitionens 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

Skr. 2018/19:17 Sverige och utomlands. I arbetet med att förhindra terroristbrott deltar Säkerhetspolisen i ett omfattande internationellt samarbete.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 november 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, M Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Fridolin, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutar skrivelse 2018 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll